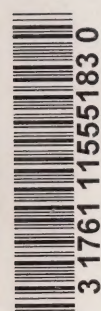


b

Integration of Social Program Payments into the Income Tax System

A discussion paper
on the feasibility of integration

November 1978





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115551830>

CAI
FN
-78 I

Integration of Social Program Payments into the Income Tax System

A discussion paper
on the feasibility of integration

November 1978

PREFACE

On August 24, 1978, the Minister of Finance, the Honourable Jean Chrétien, announced that the federal government intended to introduce changes in over-all child benefit programs, including a refundable child tax credit. This announcement was the culmination of a lengthy review of the issue by the government.

The idea that integration of various transfer programs with the personal income tax system might be an effective means to achieve a number of public policy objectives has been under examination for more than five years. Indeed, the use of tax credits in the income tax system has been the subject of discussion since the report of the Royal Commission on Taxation in 1967.

In 1973, it was given impetus in Canada by the joint Federal-Provincial Social Security Review and more particularly by the federal government's proposal for an income support/supplementation plan. When it became uncertain, after the 1976 Federal-Provincial Welfare Ministers' Conference, whether provincial governments - which were to administer the distribution of income benefits to qualified recipients - would accept such a plan, consideration of using the federal tax system to implement the proposal took on renewed importance.

This initiative was given further emphasis by the publication in the fall of 1976 of a federal discussion paper, The Way Ahead. That document underlined the desirability of aiming assistance under various social policies more directly towards those in need through greater integration of existing programs. It proposed that to the extent possible this should be done through programs encouraging self-help and by administrative systems protecting the dignity of individuals.

The government, therefore, continued to study the possibility of integrating social programs with the personal income tax system. An inter-departmental Task Force comprising officials from the Departments of Finance and National Health & Welfare and from the Treasury Board Secretariat was established. This Task Force reported to a steering committee chaired by Marshall A. Cohen, then Assistant Deputy Minister, Tax Policy & Federal-Provincial Relations, Department of Finance. The Task Force began work in the fall of 1976 and reported to Cabinet in the summer of 1977. After consideration of the report, the Departments of Finance and National Health & Welfare were instructed jointly to continue an examination of specific possibilities for integration, including the feasibility of a refundable child tax credit. Further memoranda on the question were therefore prepared, leading to the announcement of August 24.

In a broader context, discussion of social policies has often turned to some form of integration which would result in a guaranteed annual income or the so-called negative income tax. While perceptions of a guaranteed annual income differ, a common theme would probably include the following: payments to individuals would be substantial and would take the place of virtually all existing transfer payments; payments would be made monthly and would be responsive to the current needs of individuals; payments would be related to the size and income of families; and payments might or might not be closely related to the tax system.

A negative income tax would have the same basic features as a guaranteed annual income but it also implies a system more thoroughly integrated with the tax system. Indeed, a negative income tax would involve not only a restructuring of existing transfer programs but massive restructuring of the personal income tax system. It would be necessary to have a common definition of income; a common unit of taxation (i.e., family, individual, etc.), and the benefit schedule (i.e., the rate schedule by which benefits would be "taxed back" or income-tested) would have to merge smoothly with the rate schedule under the present Income Tax Act.

There is serious concern about many of the issues involved. Not least, of course, are questions of cost and the impact on work incentives. The purpose of this discussion paper is not to examine or pronounce on these larger issues. Rather, it examines the feasibility, given the present tax system, of integrating existing transfer programs into the personal income tax system. Many of the lessons learned from the analysis underlying the paper would also apply to the more ambitious proposals.

It is the government's hope, in issuing this discussion paper at this time, that it will facilitate consideration and understanding of the proposed refundable child tax credit plan.

CONTENTS

	<u>Page</u>
PREFACE	
1. INTRODUCTION	1
2. THE PERSONAL INCOME TAX SYSTEM AND TRANSFER PAYMENTS TO PERSONS	2
Personal Income Tax System	2
Transfer Payments to Persons	3
Tax Credits	4
Integration in Design, Assessment and Delivery	5
3. REFUNDABLE TAX CREDITS	8
General Features	8
A Refundable Child Tax Credit	10
4. INCOME-TESTED REFUNDABLE TAX CREDITS	13
General Features	13
A Simple Income-Tested Tax Credit	17
An Income Supplementation Tax Credit	18
A Home Heating Tax Credit	20
5. OLD AGE BENEFIT SYSTEM	23
6. OTHER TRANSFER PROGRAMS	26
7. LONGER-TERM CONSIDERATIONS	28
8. CONCLUSIONS	31

1. INTRODUCTION

The growth of government expenditure, particularly transfer payments, in recent years has highlighted the need to increase the effectiveness of existing transfer programs and to ensure that any new transfer programs are aimed at those they are intended to assist. This growth has also highlighted the need to improve the method by which such payments are delivered and to explore alternative delivery systems. In the years ahead the need to protect certain segments of the population from the effects of serious structural price changes (e.g., oil and food) may become more important. The government, therefore, may wish to make decisions regarding such structural price changes independently of decisions regarding income distribution. This would be possible if the adverse consequences of price changes for particular groups could be overcome by appropriate changes in the tax/transfer system.

These concerns have led to the idea of exploring the feasibility of integrating transfer payment programs into the current personal income tax system in order to gauge the extent to which a comprehensive tax/transfer system might help to achieve these ends.

2. THE PERSONAL INCOME TAX SYSTEM AND TRANSFER PAYMENTS TO PERSONS

The integration of transfer payments into the personal income tax system is best discussed in terms of three concepts: The design of the system or the calculations necessary to measure the value of a payment or benefit; the timing and frequency of assessment of the benefit; and the manner of delivery. The various alternatives with respect to design, assessment and delivery depend on how the personal income tax system works and on what it is trying to do. The alternatives also depend on the objectives and characteristics of the various transfer payment programs which might be integrated.

Personal Income Tax System

For purposes of this paper, the personal income tax system may be considered as essentially a "collection system". However, it does include devices to relieve or eliminate the tax burden on certain individuals for various reasons and, as discussed later, there is a technique for using the tax system to deliver funds even to those who pay no taxes. The personal income tax system involves a number of basic design features: The filing unit; the concept of income; and the nominal rate schedule.

Filing Unit: This is the person or persons whose activities are relevant to the determination of tax due. The nominal filing unit for the current tax system is the individual but the characteristics (e.g., income and age) of spouses and dependants may affect tax liability. The filing unit may be composed of one or more individuals.

Concept of Income: This encompasses the inclusions, exclusions, deductions and exemptions involved in calculating total income, net income and taxable income on the year-end tax return. It should be noted that income from sources such as workmen's compensation, war disability pensions, guaranteed income supplements, spouse's allowances, lottery winnings and inheritances are excluded from income for income tax purposes. It is also significant that the Income Tax Act only records income flows; it does not measure or record assets held as might be required to establish the degree of need for a payment.

Nominal Rate Schedule: This defines income brackets and the tax rate applicable to each. The effective tax rate, or the amount of tax expressed as a percentage of total income, is a product of the combined effect of the nominal rate schedule and the various deductions, exemptions and tax credits allowed. The marginal tax rate is the effective tax rate applied to the last dollar of a filer's taxable income.

A number of devices have been developed to administer the personal income tax: The annual personal income tax return; the deduction-at-source system; and the instalment system.

Annual Personal Income Tax Return: This is the key document in the system. The return must be filed on or before April 30 each year, and records information for the preceding calendar year. On this return, the tax filer calculates his liability, documents the amounts paid by deduction-at-source or instalment and computes the balance owing or the refund due.

Deduction-at-Source System: Employers are required to withhold specified amounts from each employee's remuneration and to remit these amounts to the government as tax on employment income. The deduction-at-source system provides for well-controlled, relatively frequent contact between the employee and the government through the intermediary of the employer.

Instalment System: All individuals whose income subject to the deduction-at-source system is less than 75 per cent of their net income must make instalment payments. This would include the self-employed and persons with substantial interest, dividend or capital gain income. Farmers and fishermen are required to pay two-thirds of their estimated tax for the year (or two-thirds of their prior year's actual tax) by December 31 and the balance by April 30. Others must make quarterly instalments on the same basis and pay the balance by April 30. Such payments are administered by the individual and lack the control and frequent contact of the deduction-at-source system.

Transfer Payments to Persons

The government has a number of programs under which transfer payments are made to individuals. Table 1 indicates the amounts involved in the major programs.

Table 1

MAJOR TRANSFER PAYMENTS AND SUBSIDIES TO PERSONS

1977-78 ESTIMATES

(millions of dollars)	
Old age security pensions	3,633
Family allowances	2,152
Guaranteed income supplements	1,144
Spouses' allowances	110
Government contribution to unemployment insurance	1,374
Veterans' pensions	414
War veterans' allowances	258
Manpower training allowances	205
Oil compensation payments	800
Agricultural stabilization payments	352

Source: Estimates, Table 7.

Some of these transfer payments are quite simple in design and provide flat rate benefits that relate to age, number of dependants or other factors aside from income -- for example, old age security pensions and family allowances.

Other transfer payment programs are based on income; these include guaranteed income supplements and spouse's allowances. Since they are based on annual income, these transfer payments generally are not responsive to changes during the year in a recipient's income. However, some transfer programs which are based on income such as provincial social assistance programs (which are 50 per cent funded by the Government of Canada under the Canada Assistance Plan), must respond to changes in a recipient's income during the year and therefore are assessed more frequently during the year.

Another set of government transfer programs is based on the past earnings experience of recipients. These include social insurance programs such as unemployment insurance and the Canada Pension Plan. The government also contributes to a number of agricultural stabilization funds with payments based on a number of elements including contributions by participants, agricultural market prices and costs of production.

Some transfer payments take into account factors in addition to, or other than, current (or past) income. For example, war veterans' pensions are based on the degree of injury sustained or aggravated during military service. Manpower training allowances are provided to qualified individuals enrolled in manpower training programs.

Finally, the government provides subsidies or transfer payments to individuals indirectly. For example, oil import compensation payments to oil refineries to enable them to keep down the price of fuel to consumers can be viewed as transfer payments to individuals delivered indirectly via the refineries. Similarly, federal transfer payments to renters which take the form of rents below normal market levels are generally delivered via provincial public housing agencies. The government also subsidizes mortgage rates and makes direct payments to home owners under the Assisted Home Ownership Plan.

Tax Credits

A tax credit is a deduction from taxes payable. The personal income tax system currently provides for a dividend tax credit on dividends from taxable Canadian corporations; a basic tax credit or tax reduction (9 per cent of basic federal tax plus \$50 per dependent resident child under 18, with a minimum \$300 and a maximum \$500); a foreign tax credit in respect of foreign taxes paid; a political contribution tax credit for contributions to federal political parties and candidates; and an investment tax credit for investment in specified business assets.

Four provinces have introduced tax credits which are administered by the federal government. Ontario has a property tax credit, a sales tax credit, a pensioner tax credit and a political contributions tax credit; Manitoba has a property tax credit and a cost-of-living tax credit; Alberta has a renter assistance tax credit; and British Columbia has a renters' tax credit.

Tax credits may be non-refundable, like the current federal credits, or refundable, like the provincial credits (except the Ontario political contribution tax credit). A non-refundable tax credit may reduce or eliminate taxes payable by a taxpayer, but, if his income is so low that he is not taxable, does not help him. A taxpayer owing taxes less than the value of his credit receives a benefit equal only to the taxes owing.

A refundable tax credit means that the individual receives the full amount of his credit even when the tax credit exceeds taxes otherwise payable. If the credit exceeds his tax liability, he receives the excess as a cash payment. The credit is delivered as a reduction of taxes to the extent possible, with any excess paid directly as a year-end tax refund. The method for integrating a transfer payment program into the personal income tax system would have to be refundable if the target group includes those with low incomes and thus with little or no tax to pay.

Another possible feature of a tax credit is "income-testing". With an income-tested tax credit, the value of the benefit is calculated on the income of the filing unit, generally decreasing as income increases. The value of a credit which is not income-tested obviously is determined solely by the eligibility criteria (e.g., the age or number of dependants of the claimant) and does not vary with income. The benefit structure must define income and specify precisely how the value of the credit is to vary with income. An income-tested tax credit may be based on a definition of income which differs from the definition in the personal income tax system.

Integration in Design, Assessment and Delivery

As mentioned earlier, there are three concepts involved in the integration of transfer payments into the personal income tax system -- integration of design, integration of assessment and integration of delivery.

Integration in Design: This involves harmonizing the rules for the determination of transfer payments with the rules underlying the tax system. As noted earlier, the essential design features of the tax system are the filing unit, the concept of income and the rate schedule. The rate schedule would not normally be relevant to the integration of transfer programs and the tax system using the refundable tax credit. However, integration of design requires that the transfer payment program adopt either the same filing unit and definition of income (where applicable) as the tax system or ones that are administratively compatible. For example, eligibility conditions for the guaranteed income supplement include a definition of income that involves only items disclosed on the tax return and a minimum of additional calculations. The guaranteed income supplement therefore is in effect largely integrated in design with the present tax system. (It should be noted that integration in design of an existing transfer program into the tax system will change the patterns of benefits if the existing design features of the transfer program have to be altered to coincide with those of the tax system.)

Integration of Assessment: This involves questions of how and how often eligibility for benefits can be tested. The objective of a more frequent assessment is to ensure that benefits respond to changes in a recipient's

circumstances. This requires frequent contact with recipients. The present tax system is capable only of assessment upon receipt of the annual tax return. On the other hand, current transfer programs are assessed and delivered in a variety of ways. Welfare payments are frequently assessed and frequently delivered. Guaranteed income supplement payments are assessed once a year and then delivered frequently over the ensuing year. Agricultural stabilization payments are assessed and delivered on an annual basis. Family allowances and old age security pensions are assessed once and delivered monthly thereafter. Veterans' pensions may be assessed at any time injuries are diagnosed.

Integration of Delivery: Perhaps the most difficult question is whether it is possible to use the present income tax collection system to actually deliver benefits, particularly benefits which must respond quickly to changes in income. Delivery of a benefit by the tax system requires a reduction in taxes collected. If this is to be done during the year it means reducing deduction-at-source or instalment payments. If it is to be done annually on assessment of the tax return, tax otherwise payable must be decreased or the refund otherwise due must be increased.

A number of alternatives have been considered for delivery of payments via the present tax system:

Annual Cheque Only: A refundable tax credit could be delivered by cheque at year-end. Benefits could be calculated on the basis of information supplied on the year-end tax return and delivery could be a part of the annual tax refund cheque. (A variation on this alternative would be to have annual assessment, but to spread out payments over the ensuing year as in the case of the guaranteed income supplement.)

Deduction-at-Source Only: If a refundable tax credit is to be delivered on a frequent basis by the present taxation system (rather than through a separate delivery administration) then it would be necessary to use the deduction-at-source system. However, it could never be possible to reach all recipients in this way. Some people are never employees. Others become employed or lose jobs during the year. In order to deliver to them, it will always be necessary to mail cheques.

Two alternatives present themselves in an attempt to utilize the deduction-at-source. Under the first, each recipient would be in contact with only one system at any one time -- either the deduction-at-source or cheque-delivery system. Under the second alternative, all beneficiaries would receive a portion of the total benefit by cheque and those who are in the deduction-at-source or instalment systems would receive an additional portion through one or both of those systems.

Periodic Cheque OR Deduction-at-Source: Such a system would have to be designed to encourage people to use the deduction-at-source system whenever possible; to ensure that recipients do not derive benefits from both systems at any one time; and to ensure that people do not get "lost" shifting from one system to the other. Two possibilities have been explored. Both pose serious administrative problems.

One possibility would be to issue some type of documentation entitling the recipient to benefits. He could deposit this document with his employer and receive benefits through the deduction-at-source system or he could deposit it directly with the cheque delivery agency and receive benefits by mail. This would ensure that more than one set of benefits could not be obtained by individuals holding more than one job or by families with more than one job holder. This alternative would create a number of problems. There would be delays if the documentation was lost or unduly delayed in the mail when the beneficiary was changing jobs. The documentation might be forged or sold. If used in respect of family-based benefits such as family allowances, one spouse might leave the family unit and retain the card, leaving the other spouse with the burden of raising the children. Also, if the benefits due were greater than the tax deducted at source, how would the shortfall be paid? Requiring employers to make up the balance would create a new form of cash flow problem for the business community.

Another possibility would be to have a highly efficient central cross-checking system. When an individual became employed, the employer would notify a central registry which would stop cheque delivery and advise the employer whether to reduce source deductions. When employment terminated, the employer (and/or employee) would advise the central registry to start cheque delivery. This would impose a considerable additional administrative burden on the tax system.

Periodic Cheque AND Deduction-at-Source: The second alternative would be to use the deduction-at-source/instalment system and the cheque-delivery system simultaneously. (If current family allowances and exemptions for wholly dependent children are regarded as a "child benefit system", then this is the delivery system currently in place.) If the total benefit were available through both devices, it is probable that some individuals would arrange to obtain double benefits and overpayments would result. Therefore, this system would have to provide that only a portion of the total refundable tax credit be delivered to all beneficiaries by cheque during the year and that a further portion be delivered through the deduction at-source/instalment system. Amounts delivered through these two mechanisms during the year would be reconciled with each beneficiary's annual entitlement on the year-end tax return and the appropriate adjustment payment made with the annual tax refund cheque.

Periodic Cheques Only: It is evident that a large proportion of the beneficiaries of some frequently-delivered transfer payments is not in contact with the deduction-at-source/instalment system. Retired people who now receive old age security pensions and guaranteed income supplements, and mothers who now receive family allowance payments are generally in this position. To make these payments to them under a refundable tax credit system, cheque delivery would have to continue to be the prime delivery mechanism. Depending on the nature of the credit, the precise amount of a refundable tax credit could then be calculated from the information on the tax return and any excess or deficiency corrected.

3. REFUNDABLE TAX CREDITS

General Features

As noted, the government has several non-refundable tax credits in use. Four provinces have enacted refundable credits administered by the federal tax system. The following paragraphs identify the design, assessment and delivery features which must be defined to create a refundable credit, as well as the matter of accounting for refundable tax credits. A case study of the integration of family allowances and the personal income tax system is then presented.

Design: The main elements to consider in the design of a refundable tax credit are the eligibility criteria, the filing unit, the recipient unit and the benefit structure.

Eligibility criteria define the circumstances or conditions under which benefits are to be paid -- the presence of children, age, residence, degree of disability, etc. These criteria should be identifiable by information that is either currently on the tax return or is readily accessible, or a proxy must be developed. For example, the Ontario property tax credit may be claimed by residents of Ontario on December 31 who paid rent or property tax. All the required information on income is available and documented on either the individual's, his spouse's or his parent's return. Information on rent or property taxes paid is not documented with the return and must be verified by audit to the degree deemed necessary. The Ontario sales tax credit uses total personal exemptions as a proxy for the value of purchases subject to provincial sales tax.

The filing unit specifies the person or persons whose attributes are to be assessed against the eligibility criteria. For example, the Ontario property tax credit must be claimed by the higher-income spouse where a working husband and working wife reside together.

The recipient unit identifies the person to whom the actual payment will be made. The recipient will normally be part of the filing unit.

¹ While the integration of family allowances and the personal income tax is described as a "Refundable Child Tax Credit", it will become apparent that such a credit is quite independent of the tax system and like the current family allowance program would still involve monthly cheque delivery. The label refundable "tax credit" is therefore not fully descriptive, but the example does serve to illustrate in concrete terms the considerations involved in integrating a specific transfer program into the personal income tax system.

Once the eligibility criteria, filing and recipient units have been determined, the amount of the benefit must be calculated. The benefit structure may be extremely simple, such as one per cent of total personal exemptions for the Ontario sales tax credit, or somewhat more complex as in the calculation of the property tax credit. Criteria like the age and number of children -- the basic criteria for family allowances -- could easily be employed.

Assessment: The second feature of a refundable tax credit which must be defined is the frequency of assessment (i.e. how often eligibility criteria will be verified). Existing provincial refundable tax credits are assessed once a year on the year-end tax return. The annual tax return necessarily looks back at the prior year's situation. However, the present system can, in some instances, respond to a change during the year. For example, part-year residents are eligible to claim prorated exemptions at year-end and an individual can amend his deduction-at-source or instalment payments to reflect a change in taxable status during the year. However, the present tax system could not start or, more importantly, could not stop benefits during the year without the initiative and cooperation of the tax filer. Indeed, it would be administratively difficult to stop payments even with the cooperation of the tax filer.

Delivery: Delivery of a refundable credit involves the frequency of delivery or payment and the method of payment. The frequency of delivery or payment specifies how often benefits will be paid to the recipient unit. For example, current provincial refundable tax credits are delivered once at year-end. The method of payment involves both the form of payment and the actual delivery mechanism. Payment may take the form of a direct cash payment, a reduction in taxes payable or a reduction in the cost of a commodity or service. The delivery mechanism may involve a cheque through the mails, a face-to-face payment in cash or a reduction in periodic tax withholdings. The method of delivery of existing provincial refundable tax credits is a single cheque delivered as part of the year-end tax refund.

Accounting for Refundable Tax Credits: There are three methods of accounting for refundable tax credits: As a reduction of (or offset to) revenue; as an explicit expenditure; or as part revenue reduction and part expenditure. A new program with a relatively low cost could be accounted for as a reduction of revenue. This is the approach taken, for example, by Ontario for its refundable tax credits. However, if the credit replaces a significant existing transfer program, and especially if the net flow from the public to the private sector is relatively unchanged, the change from treatment as an expenditure (with the transfer program) to treatment as a reduction of revenue (with refundable credit) would be somewhat artificial. Accounting for a refundable credit as an explicit expenditure characterizes most accurately the redistributive nature of the program. The third approach would be to treat the portion of the credit that reduces tax liabilities as a revenue reduction, and any portion that is actually mailed out by cheque as an explicit expenditure. This treatment has been adopted by the United States for its Earned Income Tax Credit.

Refundable Child Tax Credit

A number of benefits in respect of children are now provided through both the expenditure and tax systems. The possibility of integrating these benefits into a tax credit provides a good example with which to consider the elements of a refundable tax credit and the major issues relevant to the integration of existing transfer payment programs into the tax system. Because of the importance of retaining the basic features of family allowances such as monthly delivery, and delivery to mothers, the refundable child tax credit discussed here retains all the features of a conventional monthly cheque-delivered transfer program which is quite independent of the tax system.

The elements of the 1978 child benefit system are:

- (i) A taxable family allowance of \$25.68 per child under age 18;
- (ii) a maximum tax exemption of \$460 for dependent children under 16 and \$840 for dependants 16 and over, both tested by the child's net income; and
- (iii) a \$50 non-refundable tax credit per child under age 18 and resident in Canada.

In Quebec and Alberta, family allowance payments vary with the age and/or the number of children in a family. Family allowances are generally paid to mothers, while the benefits of exemptions for dependent children typically accrue to husbands in the form of higher take-home pay.

Set out below are four steps in the integration of family allowances and the exemptions for wholly dependent children and other dependants. They are presented as a sequence of steps, each involving more change from the status quo, but moving towards a system using only refundable tax credits to provide benefits in respect of children. Implementation would not have to start with "the first step" and intermediate steps could be combined.

Table 2 sets out the net effect of the family allowance and the tax exemption for a child under 16 at various marginal tax rates. In the current system, an individual receives a taxable cash benefit (family allowance) of \$308 and a tax exemption of \$460. The net value of each varies with the individual's marginal tax rate. This is equivalent to a system in which he would receive a non-taxable cash benefit of \$308 (a refundable credit) and a tax exemption of \$152; the net value of the exemption would continue to vary with his marginal tax rate. Total benefits in both systems are the same at various marginal tax rates, as illustrated in Table 2.

¹ The analysis does not take into account the existing \$50 non-refundable tax credit per child. While this section is primarily concerned with children and the exemptions in respect of children, some individuals over 21 years of age -- full-time students and the infirm -- may be claimed as dependants under the relevant sections of the Income Tax Act.

Table 2

CURRENT CHILD BENEFIT SYSTEM

1978

Benefits	Marginal Tax Rate		
	0	10%	50%
	(dollars)		
	<u>Actual System</u>		
Family allowance	308	308	308
Less tax	0	-31	-154
Value of exemption of \$460	0	46	230
Total benefit	308	323	384
	<u>Equivalent System</u>		
Refundable tax credit ⁽¹⁾	308	308	308
Value of exemption of \$152	0	15	76
Total benefit	308	323	384

(1) The refundable tax credit would not be taxable.

First Step: Convert the present system to the equivalent system as illustrated in the second half of Table 2. The equivalent system, which produces the same total benefit, would provide a refundable tax credit of \$308 per child and exemptions of \$152 per child under 16 (\$528 per child for those 16 and 17).

Second Step: Eliminate the "residual" exemption of \$152 for those under 16 and reduce that of those 16 and 17 by the same amount. This step would generate extra revenues because those now claiming exemptions for children under 18 would pay more in taxes. If the revenues so generated were used to increase the amount of the monthly payment, this would leave federal revenues unchanged and would maintain the current relative position of the 16- and 17-year-olds. It would also simplify the treatment of those under 16 and would result in some redistribution from high- to low-income families as the credit (i.e., the monthly payment) would be of the same value regardless of the income of the claimant. The value of current exemptions is directly related to income level and the marginal tax rate, and consequently current exemptions are of no value to those with no taxable income.

Third Step: Eliminate the remaining exemptions for children 16 and 17 and use the resulting extra tax revenues to increase the credit for this group. With this step, exemptions for children under 18 would be totally replaced by credits whose value would be greater for those 16 and 17 than for those under 16.

Fourth Step: Eliminate the differential in benefit by age (under 16 and 17) and introduce a single credit of equal value for children under 18 for whom family allowances are now being paid. Again, the tax increase resulting from eliminating exemptions could be used to finance an increase in the refundable credit over the current level of family allowances. Such a benefit structure would result in more redistribution from high- to low-income families and redistribution from those families with children aged 16 and 17 to those with younger children.

If monthly delivery of benefits to mothers is to be retained, then the refundable child tax credit would have to be delivered by monthly cheque. It is not feasible to deliver payments to mothers through the deduction-at-source system for a number of reasons. This system does not cover everyone who would be eligible. A maximum of about 25 per cent of benefits could be delivered to mothers in this manner. (Delivering to fathers could raise this figure to 75 per cent.) Administrative and enforcement problems arise in the case of families with more than one earner, individuals with more than one job and the self-employed. Family formation and dissolution and changes in delivery status, such as where a recipient gains or loses contact with the deduction-at-source system part way through the year, also give rise to problems. A reimbursement system would be needed for employers whose credit pay-outs exceed taxes withheld.

Introduction of a refundable child tax credit by integrating family allowances and exemptions for dependent children would result in little real change. The total cost to the government would be essentially unchanged, although there might be some redistribution of the total benefit among income groups. Mothers would continue to receive a monthly cheque and the delivery system would be quite independent of the tax system. Indeed, it would not even be necessary to make provision for the refundable child tax credit on the year-end tax return unless it was for purposes of "topping-up" the monthly payments for low-income groups.

4. INCOME-TESTED REFUNDABLE TAX CREDITS

General Features

The value of a refundable tax credit can be made to vary with the income of an individual filing unit by relating the credit to income and reducing its net value as income increases. The same elements must be defined for an income-tested refundable tax credit as for a simple refundable credit: Eligibility criteria, filing and recipient units, benefit structure, frequency of assessment and frequency and method of payment or delivery. Two additional elements arise: A definition of income and the problem of "stacking" of the benefit structure.

The range of choices with respect to any of the design, assessment and delivery elements of an income-tested credit clearly depends on how these elements are defined in the tax system. The closer the elements of the credit are to existing tax definitions and concepts, the fewer the additional requirements involved in administering the credit. However, it may be that administrative simplicity can be achieved only at the expense of sacrifices to the achievement of the objectives of an income-tested credit. The areas in which these sacrifices may be particularly significant are: The filing unit, the definition of income; the frequency of assessment; and the benefit schedule and stacking.

(1) Filing Unit

There are four main alternatives regarding whose income is to be taken into account for purposes of income-testing: The individual; the primary earner in the family (spouse with the higher income); the primary earner plus the spouse; and all family members.

Individual: The simplest unit is the individual because this is the nominal filing unit for the present income tax system. For example, the Ontario sales tax credit may be claimed by certain individuals who are 16 years or older, resident in Ontario on December 31 and not claimed as dependants on someone else's return. Adopting the individual filing unit would achieve maximum compatibility with the current tax system. However, for those programs ideally based on family income, use of the individual as the filing unit would lead to unintended results in that low-income individuals would receive benefits even though total family income was quite high (e.g., the millionaire's spouse).

Primary Earner or Spouse with Higher Income: One solution to the problem of the millionaire's spouse is to allow only the spouse with the higher income (primary earner) to file for the credit. This approach is used in the case of the Ontario property tax credit. For example, one could define a family-based refundable tax credit where the gross benefit depended only on family size. The gross credit would then be reduced according to the income of the higher-income spouse. However, this type of income-testing could still result in inequities on a family basis as two families with the same total income could end up with different credits after income-testing,

depending upon how that income was distributed within the family. A similar situation exists in the current income tax system, but it has not caused serious difficulties.

It should be recognized that Revenue Canada will not be able to identify the spouse with the higher income unless both spouses file (or are required to file) a tax return, or one spouse is claimed as a dependant by the other, and the definition of income is net income. The extent of this problem, in this and the two filing units discussed later, would have to be recognized and evaluated in any specific design decision.

Primary Earner Plus Spouse: In this approach the income of the filing unit would be defined as the sum of the incomes of the primary earner and his or her spouse. Under this approach unintended payments to families with low-income parents and high-income children would be possible. As with previous alternatives, if the information is present to determine and verify which spouse had the higher income, little additional auditing would be required to determine the sum of their incomes and to use this figure for income-testing. However, a move to any type of "joint filing" for purposes of the Income Tax Act would be very significant, both conceptually and in terms of administrative complexity.

Family: The final filing unit is the family itself, including the incomes of children. However, there is a range of possible definitions of the family. One possibility, in the spirit of the refundable child tax credit, would be to include only children 18 or under. In any event, the main issue distinguishing this form of filing unit from the preceding one is whether the reduction in unintended payments would be worth the increased complexity given that most children under 17 do not have significant incomes. The problem remains, however, that it might appear somewhat anomalous for a "low-income" family to be receiving a credit in respect of a child who has enough income to file his own tax return.

It is possible to define an income-tested refundable tax credit using any of these approaches. The choice will depend on the the particular objectives of any given credit and the trade-off between payments to inappropriate recipient groups and increased filing and administrative complexity.

(2) Income Definition

A second area where conflict might arise between the objectives of a specific credit and the features of the current tax system is in the definition of income for purposes of income-testing. The four provinces with refundable credits have chosen a relatively simple measure of income which is defined for income tax purposes as "taxable income". For example, Ontario reduces the gross benefit of the sales tax credit by 2 per cent of taxable income. At the other extreme, more involved income and asset reporting may be required, as for example by the Family Income Plan in Saskatchewan, in order to attain more precisely the objectives of the program. But here, as in many similar choices, objectives are in conflict and a trade-off must be accepted. In this case, there is a clear trade-off between the simplicity of using income concepts

already defined in the tax system, such as total income, net income or taxable income, and the provision of income definitions tailored to the objectives of a particular credit. Also, if the concept of income is adjusted to meet the objectives of a particular credit, it may be difficult to draw the line and limit the number of adjustments. The self-employed present particular difficulties because they may have a measure of control over the income reported for tax purposes. In any case, the interaction of tax and transfer programs in an integrated system could lead to inflexibility in amending the definitions of income for either purpose.

Total Income: Total income is the most inclusive definition of income which can be taken directly from a tax return. It includes income from some transfer payments, such as old age security, Canada Pension Plan, and unemployment insurance benefits which might be more appropriately treated in a special manner for some types of credits. For example, such payments might be fully offset against the credit. On the other hand, total income does not include certain other transfer payments, such as workmen's compensation and veterans' allowances, which one may not want to ignore. Total income does not include one-half of capital gains. It does include the 50 per cent gross-up of dividends from taxable Canadian corporations, which is not actually received by individuals. Capital cost allowances and other elements of self-employment income over which an individual may have control could give rise to a situation where an individual with substantial cash flow or net assets could receive a refundable credit from the government -- presumably an unacceptable result. Saskatchewan's Family Income Plan dealt with this problem by disallowing all capital cost allowance claims and by instituting an overall asset test of eligibility. It must be recognized, however, that there is a limit to the amount of special "tailoring" which can realistically be loaded onto the tax return, from the point of view of both the filer and the administrator.

Net Income: Another relatively simple definition of income which could be used is net income. The use of net income would effectively subsidize deductions over which the filer has some discretion, such as registered savings plan contributions. This may not be desirable. On the other hand, Canada Pension Plan (or Quebec Pension Plan) and unemployment insurance contributions are also allowed as deductions in calculating net income and, for purposes of some credits, it might be desirable to take such forms of income into account.

Taxable Income: The major deductions from net income in arriving at taxable income are personal exemptions for dependants. Also included, however, are deductions for interest and dividend income, and capital and non-capital losses of preceding years. Again, given the objectives of a particular credit, it might be best to take items such as these into account when measuring income.

It is evident that there are difficulties in selecting any relatively simple definition of income. While four provinces use taxable income to test their benefits, the benefits provided are relatively small. At higher levels of benefits, this test may not be appropriate and difficult choices between simplicity and the appropriateness of the income test would have to be made.

(3) Frequency of Assessment

The frequency of assessment and hence the degree of responsiveness of a credit may assume greater importance for an income-tested method than for a simple refundable credit, depending on the objectives of the program. As noted under the general discussion of refundable credits, the tax system relies on annual assessment and reconciliation. Thus, any income-tested transfer which aims to address immediate needs (such as provincial social welfare and veterans' allowances) may not be an appropriate candidate for integration. Two basic types of responsiveness have been identified -- annual assessment and intra-year assessment.

Annual Assessment: Income and all other criteria would be assessed at year-end in conjunction with the processing of income tax returns. Benefits would be paid either as a lump-sum cheque exactly like current refunds of tax over payments, or as instalments over a number of months.

Intra-year Assessment: Income, and possibly other criteria in the benefit determination, would be assessed on a regular monthly or quarterly basis. At year-end, payments and annual income could be reconciled. This would involve a substantial increase in administrative complexity compared to annual assessment. The deduction-at-source system uses the "individual plus dependants" filing unit whereas many income-tested credits are most desirably based on family income. Therefore, the incomes of all family members could not be assessed by the deduction-at-source system during the year when benefits were being paid, and overpayments could result. While there may be some measures which would reduce these problems, development of a capability for assessment more frequent than once a year through the deduction-at-source system must be regarded as at best a longer-run objective. More frequent assessment could be done by new or existing government field offices, but would not constitute delivery by the tax system.

(4) Benefit Schedule and Stacking

There is a further area of conflict which involves the "tax back" or "reduction" rate. This is the rate or schedule that relates the gross credit and total income subject to testing to the final or net value of the credit. The simplest schedule would involve one "turning point" and one "reduction rate". The turning point is a specified income level below which there would be no income-testing. The reduction rate is the rate at which the gross credit is reduced as income exceeds the turning point. For example, if the turning point were \$4,000, any claimant with income less than \$4,000 would receive the full amount of the gross or basic credit. Then, if the reduction rate were 10 per cent, the basic credit would be reduced by 10 per cent of the amount by which the claimant's income exceeded \$4,000, until the credit was reduced to zero. The income level at which the credit is reduced to zero is called the "break-even point".

A central issue with regard to the design of the reduction rate schedule is the extent to which "stacking" would be involved. Stacking refers to the situation in which an individual involved in more than one program finds that an additional dollar of income is reduced by each program. The combined

effect of positive income tax rates and income-testing by one or more tax credit programs could result in very high combined reduction rates. The problem with high reduction rates is that they destroy the incentive to earn more.

If the benefits provided by a particular program are relatively small (such as benefits under the various provincial income-tested refundable tax credits) then a low reduction rate can be used. Benefits will not be spread too far up the income scale and no serious stacking problems will result.

However, a more generous program might require a higher reduction rate to avoid providing benefits to relatively well-to-do families. A high reduction rate would then "stack" with the positive tax rate schedule to discourage individuals from earning additional income. For example, suppose a certain income-tested credit is reduced to 35 per cent in the \$5,000 to \$10,000 income range. The combined federal and provincial tax rate on a family in this range could be 25 per cent, thus resulting in a total marginal rate of 60 per cent. This would be higher than the rate faced by both poorer and richer families in nearby brackets. This situation could be improved by tying income-tested credits more closely to the positive tax rate schedule and thus in effect moving towards a negative income tax system. Such a move, however, implies fundamental changes to the current tax system. In addition, provincially-and municipally-administered social assistance programs are income-tested programs which, in conjunction with an income-tested tax credit, could give rise to high combined tax rates.

In summary, any attempt to deliver income-tested benefits via refundable tax credits involves trade-offs between the specific objectives of the benefit system and the administrative complexity and taxpayer burden imposed by the tax system. The following examples illustrate the nature of these trade-offs for a simple income-tested refundable credit, an income supplementation tax credit and a home heating tax credit.

A Simple Income-Tested Tax Credit

It is feasible to introduce a simple income-tested refundable tax credit which would provide benefits to lower-income groups. Simplicity in the design, assessment and delivery characteristics of the credit would minimize any additional filing complications for taxpayers and administrative work for tax administrators. Development of such a credit would require decisions on each of the basic elements noted above under general features: Eligibility criteria, filing unit, recipient unit, definition of income, benefit structure, frequency of assessment and frequency and method of payment.

Eligibility Criteria: The general eligibility criteria of a simple credit would be determined by information already on the tax form or readily verifiable. For example, the age and province of residence at year-end of the filer and the age and number of dependent children are possible criteria for which information is currently provided on the tax return. A proxy which itself is either available on the return or readily verifiable could be used for other specific criteria.

Filing Unit: The filing unit under the tax system is essentially the individual and any move to a different filing unit for a tax credit would involve some additional complexity for filers and the tax administration. However, it is relatively easy to specify one filer per family (for example, the higher-income spouse) as spouses' returns can, in most instances, be cross-referenced by spouses' names and social insurance numbers, which are currently required on all returns.

Recipient Unit: The recipient unit would have to be an individual since tax refunds or taxes payable are calculated for individuals.

Definition of Income: A simple credit would use a definition already determined on the tax return, such as total income, net income or taxable income. Some degree of adjustment would be feasible without too much complication arising (for example, the guaranteed income supplement uses net income plus old age security payments) but such adjustments should be kept to a minimum.

Benefit Structure: There are two parts to the benefit structure of an income-tested refundable credit. The first part determines the gross entitlement. A simple credit would involve calculations based on information on the return or readily verifiable such as size of family, number of children, or age of family members. The second part of the benefit structure is the income-testing or reduction rate based on income. The reduction rate of a simple income-tested credit would be relatively low to avoid adverse stacking problems with other programs and the positive tax system. For example, provincial income-tested credits use one per cent or 2 per cent of taxable income to reduce the gross entitlement. One effect of a low reduction rate, however, is that programs with large gross entitlements provide benefits to relatively high-income individuals.

Frequency of Assessment: A simple income-tested credit would use the annual assessment period used on the year-end tax return.

Frequency and Method of Payment: The most feasible approach would be to include the benefit from the refundable credit with the tax refund cheque or reduction of taxes otherwise payable as calculated when the tax return is assessed.

An Income Supplementation Tax Credit

The 1976 proposal of the Government of Canada to the provincial governments for income supplementation outlined a particular income-tested transfer payment directed mainly at the "working poor" and to be delivered by provincial authorities. Benefits were to be:

- (i) Based on family size, composition and income levels;
- (ii) structured to avoid adverse stacking with other programs; and
- (iii) available only after proof of attachment to the labour force as measured by an employment availability assessment.

In addition, provinces were encouraged to adopt reasonably frequent assessment and delivery. Integration of this proposal would involve trade-offs between the specific design features noted above and administrative compatibility with the tax system.

Frequency of Assessment and Delivery: The tax system essentially provides for annual assessment and cannot, in its present form, respond to changes during the year in income levels. Substantial modifications to the tax system would be required to allow for such responsiveness and development of such an option must therefore be regarded only as a long-term possibility. However, annual assessment and year-end delivery as part of the tax refund is clearly feasible and indeed is the practice under the various provincial income-tested refundable credits. Alternatively, annual assessment with monthly delivery during the ensuing year could be used, as is now done for delivery of the guaranteed income supplement.

Family-Based Benefit and Income-Testing: Since supplementation is intended to assist low-income families, it would be appropriate to adopt a filing unit which included both spouses. Also, the family-based nature of supplementation implies that the benefit should vary by family size. This combination would require some form of family reporting schedule. As noted under general features, any move to "joint" or "family" filing for purposes of calculating a tax credit would involve major changes to the present tax system.

Benefit Structure and Stacking: The particular objectives of supplementation have direct implications for the benefit structure of an income-tested credit which go considerably beyond the general issues already discussed. For example, the 1976 proposal for income supplementation was designed to ensure that a "welfare trap" was not introduced into the overall income maintenance system. Avoiding such a trap requires that disposable income never fall as earnings rise. Consequently, a particular consideration was to set the benefit structure so that the combined effect of social assistance and supplementation always provides an increase in disposable income as families earn more.

In the context of a year-end supplementation tax credit, one approach would be to set the rate at which supplementation benefits are reduced as income rises (i.e., the reduction rate) at a sufficiently low level (e.g., one per cent) so that any additional work disincentive would not be a problem. With this type of credit, benefit levels and reduction schedules could be set so as to tailor the overall program costs to virtually any budget constraint. The distribution of benefits across income classes would be affected by these choices. For given benefit levels, the lower the reduction rate, the higher the income levels at which benefits cease, and the higher the reduction rate, the lower the income levels at which benefits cease.

While the use of a low reduction rate resolves concerns about a welfare trap, it also means that benefit levels cannot be very high without resulting in payments flowing to families with relatively high incomes. An alternative approach would be to have a somewhat higher reduction rate and to set the income level at which benefits start to be reduced (the turning point) at a level high enough to avoid the welfare trap.

By choices relating to the benefit structure, the design of a supplementation tax credit would be adapted to emphasize various social and economic goals. For example, if increasing financial work incentives for those with very low earnings were a priority, the tax credit could be designed so that potential entitlement to benefits was contingent upon work effort as reflected by earned income. Under this approach, those with annual earnings below some threshold would simply not be entitled to benefits. Above this "earnings threshold", potential entitlement to benefits would increase in direct proportion to earnings until maximum potential entitlement was attained at a level of earnings corresponding roughly to full-time employment at the minimum wage (i.e., \$5,000-\$6,000). Once potential entitlement to benefits had been established on the basis of earnings, total income (earned and unearned) would, of course, be taken into account in determining the level of benefits actually payable. The United States tax credit for the working poor (the Earned Income Tax Credit) employs this approach.

If the needs of low-income families with children were a priority, then potential entitlement to benefits could be contingent only upon the number of children. As with the approach outlined in the previous paragraph, total family income would, of course, be taken into account in determining the level of benefits payable. Unlike the above approach, however, this one could provide benefits to low-income families with children, even if the parents had little or no earned income; that is, entitlement to benefit would not be contingent upon earnings.

The above possibilities for emphasizing various government objectives in the design of a supplementation tax credit are, of course, neither exhaustive nor mutually exclusive. For example, it would be feasible to adopt a combination of the approaches. A family's potential entitlement to benefits in respect of its adult members might be conditional upon work effort while entitlement to benefits in respect of the children in the family might be dependent only on the number of children.

As under the previous approach, the overall costs of this kind of income supplementation tax credit could be tailored to meet virtually any budget constraint. Similarly, policy makers would have wide discretion under this approach with respect to which income groups receive benefits. However, it must be recognized that this type of tax credit would be more complex than the simple income-tested tax credit discussed in the previous section.

A Home Heating Tax Credit

This example of the possible use of an income-tested refundable tax credit involves a fundamental transformation of an existing program. It also illustrates how a tax-delivered refundable credit could be used as an adjunct to other policies, in this case energy policy. While the example deals specifically with the design of a home heating tax credit, the conclusions would generally be applicable to other producer or consumer subsidies. The case for consumer subsidies has recently been made in the context of rapidly increasing prices although it has traditionally been made for necessities even during periods of stable prices.

One way to protect consumers from price increases is to use a subsidy to keep prices down, as is now done with oil prices. This has the advantage of administrative simplicity since the government has only to deal with a few refiners instead of a multitude of consumers. It also restricts assistance to consumers and assists them in proportion to their consumption. However, many who could be expected to manage without subsidization would benefit from the subsidy, and quite possibly on forms of consumption that are not generally considered to be necessities. Government assistance is thus thinly spread instead of being concentrated where it is most needed.

A second approach is to introduce a more flexible instrument which is capable of pinpointing assistance more precisely. Such an instrument could take the form of an income-tested refundable tax credit. The possible features of such a credit are discussed below under the headings developed to define any refundable credit.

Eligibility Criteria: Anyone who buys an oil-based product (e.g., gasoline, home heating oil, plastics) could be eligible for an oil consumption tax credit. However, there is a reasonable argument that the government wants to cushion the effect of increased oil cost for necessities only. Probably the most important related necessity in Canada is home heating. Therefore, it would seem logical that the concept of an oil consumption credit be broadened to a home heating credit available to all households in Canada.

Filing Unit: Given that heating costs do not relate to individuals as much as to residences, it is reasonable to define the filing unit as all residents of each dwelling, usually the economic family. The complications of using such a filing unit rather than one which is more compatible with the tax system (e.g., individual, primary earner) would have to be weighed against the likelihood of an inappropriate payment.

Recipient Unit: The recipient unit is normally part of the filing unit and no particular problems are foreseen in choosing an appropriate unit.

Frequency of Assessment and Delivery: The relatively small amounts involved and the actual pattern of expenditures on energy (concentrated during the winter months) argue against monthly delivery of benefits. Annual delivery, as evidenced by the various provincial tax credit schemes, would present no major difficulties. Delivery via the tax system would make it necessary for those not filing at present to file a tax return to take advantage of the credit. This is not perceived to be a major problem.

Benefit Structure: In designing the benefit structure of a home heating tax credit, consideration must be given to the extent to which benefits should be related to consumption. One alternative is to provide a credit that is a fixed percentage of actual home heating expenditure. While such a direct relationship reflects the actual hardship resulting from the price increase, it does pose problems. For example, it does not distinguish between "legitimate" energy requirements and "wasteful" consumption; it subsidizes the two and generally leads to overconsumption. Given that the actual amount of assistance may be relatively small, the fine tuning offered by a direct relationship may not justify the considerable administrative machinery that would be required.

A second alternative in designing a benefit structure is to base assistance on some norm, say average consumption. Assuming for instance that a typical household of four has a fuel bill of \$400 a year and that the increase in the price of crude would raise this to \$480, then the average subsidy could be set at \$80, if it were the intention to fully compensate the average household for the price increase. The level of assistance could of course be set lower to reflect budgetary constraints. The \$80 for a family of four could be translated to \$20 per capita for other family sizes or, if one assumes decreasing costs per person of heating as household size increases, say \$40 for the first person in the household, \$20 for the second person, and \$10 for each additional person. A design of this type is obviously simpler to administer than one related directly to actual consumption. Further, since the reduction in consumption would not reduce the subsidy, this design would not discourage energy conservation.

A third alternative would involve a combination of the first two. A problem with the first alternative is that it does not really encourage conservation, which is a major objective of allowing the price of oil to rise. A problem with the second alternative is that the credit is not tied to oil or energy consumption, so that there may be some question as to why it is called an energy credit at all. A third alternative would therefore link the credit to actual consumption, but only up to some maximum. If a typical family consumes 1,000 gallons of oil, this maximum could be set at 350 gallons. For example, the gross or basic energy credit could allow a family to effectively purchase the first 350 gallons with "75-cent dollars" while all successive consumption would have to be paid for with "100-cent dollars".

Income-Testing: A home heating credit need not be income-tested. The distribution of benefits among households under a home heating credit would still be different from the current situation since the assistance would no longer be proportional to consumption. However, budgetary constraints and the regressive impact of the price increase suggest that concentration of the subsidy in the lower-income groups, by an income test, might constitute an improvement over the current Oil Import Compensation Program. Relatively low benefit levels would allow for a low reduction rate. For example, a maximum benefit of \$80 combined with a \$5,000 exemption and a reduction rate of 2 per cent would result in the net benefit being reduced to zero at \$9,000. Such a low reduction rate should not give rise to any serious stacking problems.

The foregoing suggests that a home heating tax credit based on concepts already used in the tax system would be technically feasible and could be delivered through the tax system at the end of the year. It has not been the purpose of this discussion paper, of course, to determine whether the option of allowing the price of oil to rise and compensating the poor accordingly is desirable; this must rest on a full assessment of the economic and energy policy implications of such a decision.

5. OLD AGE BENEFIT SYSTEM

The old age benefit system may be defined as an income-security scheme composed of four distinct layers:

- (i) An income guarantee taking the form of a taxable demogrant, old age security, with a value of \$1,841 in 1978;
- (ii) an income-tested supplement, the guaranteed income supplement/spouse's allowance, with a maximum benefit of \$1,291 for a single person and \$1,147 for each married individual (hence \$2,293 per couple) in 1978;
- (iii) a public pension scheme, Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan with an average annual retirement pension in 1977 of \$1,027; and
- (iv) a set of tax reductions consisting of:
 - . the age exemption (\$1,520 in 1978);
 - . the pension income deduction (up to a maximum of \$1,000 in 1978); and
 - . the dividend and interest income deduction (up to a maximum of \$1,000 in 1978).

The layered structure of the old age benefit system parallels somewhat that of the child benefit system. Old age security benefits are taxable demogrants comparable to family allowances. The guaranteed income supplement/spouse's allowance benefits constitute an income-tested transfer resembling income supplementation. The old age exemption is the counterpart of the exemptions for dependent children. Also, at present the old age system has some design features which are compatible with the income tax system. The guaranteed income supplement/spouse's allowance system, for example, uses the tax definition of net income (minus old age security) to income-test benefits and is therefore already closely integrated in terms of design.

However, integration in design of the benefit structure does involve some problems. If, for example, the old age security benefit (\$1,841) and the old age exemption (\$1,520) were converted into a single refundable credit, some, perhaps inappropriate, redistribution would occur as explained below.

Table 3 illustrates the total benefit derived from old age security and the age exemption at different marginal tax rates. The total benefit diminishes as income and the marginal tax rate increase. Table 3 also illustrates that the present system is equivalent to a refundable tax credit of \$1,520 plus a taxable grant of \$321. (Note that this differs from the current child benefit system which is equivalent to a refundable tax credit plus a tax exemption).

Table 3

BASIC OLD AGE BENEFIT SYSTEM

1978

Benefits	Marginal Tax Rate		
	0%	10%	50%
	(dollars)		
	<u>Actual System</u>		
Old age security pension	1,841	1,841	1,841
Less tax	-0	-184	-920
Value of exemption of \$1,520	0	152	760
Total benefit	1,841	1,809	1,681
	<u>Equivalent System</u>		
Refundable tax credit ⁽¹⁾	1,520	1,520	1,520
Taxable grant of \$321	321	321	321
Less tax	0	-32	-160
Total benefit	1,841	1,809	1,681

(1) The refundable tax credit would not be taxable.

It would obviously be feasible to move to the equivalent system of a refundable tax credit and a taxable grant without altering anyone's income. However, in moving one step further and folding the taxable grant into the refundable tax credit (which would be non-taxable) it is evident that those in higher income tax brackets would benefit at the expense of those in lower brackets. This would occur because the average value of the taxable grant, after tax, would clearly be somewhat less than \$321. When this is converted into a non-taxable refundable credit of equal value for all those over 65 and added to the refundable tax credit of \$1,520, it is evident that the total benefit for someone with zero marginal tax rate would be less than \$2,162, while for someone with a 50 per cent marginal tax rate, it would be greater than \$2,002. This means that those with little or no tax to pay would receive less than they currently do and those with high marginal tax rates would receive more than they receive at present. This anomalous result arises because the old age security benefit exceeds the value of the age exemption.

Another possible route towards integration in design would involve adoption of an income-tested refundable tax credit which would replace guaranteed income supplement and spouse's allowance benefits. Given that these benefits are already income-tested on the basis of the tax definition of net income, and thus in effect are already closely integrated with the tax system, no substantial changes would be required. Further, one can envision integrating not only guaranteed income supplement/spouse's allowance benefits but also old age security payments along with the age exemption.

In terms of delivery, integration of old age security or guaranteed income supplement/spouse's allowance and the tax system does not offer any substantial advantages. The current cheque-delivery system would have to be retained given that frequent delivery during the year of benefits is required for the clients of old age security and guaranteed income supplement/spouse's allowance.

6. OTHER TRANSFER PROGRAMS

A number of other programs have been examined for their suitability for integration into the current tax system in the near future. Given the nature of these programs, it is apparent that integration in design would involve a major restructuring of each one. The information needed to calculate payments under these programs is not collected by the tax system and in many cases it is not even related to the type of information upon which the tax system relies. Any restructuring of the programs to make them more compatible with tax system concepts would result in a quite different distribution of benefits among individuals. In terms of delivery as well, these programs differ from each other and from the tax system. In each case, the delivery system is set to meet the objectives of the program. In most cases a responsive monthly (or more frequent) assessment and delivery system is necessary and a tax credit which would be calculated only at year-end would not be appropriate. For these reasons it is apparent that these programs, as now constituted, could not readily be integrated into the personal income tax system.

War Veterans' Pensions: These are paid to veterans or their survivors based on injuries caused by or aggravated by military service. The amount is based on the degree of disability and family size. Most pensions are permanent and once the amount has been determined, it does not vary except with changes in family size. Benefits are paid monthly and are not income-tested. They are non-taxable and indexed. The main administrative load appears to be at the time of determination of the initial benefit. There are about 140,000 recipients of these pensions, though the number is decreasing. The current cost is about \$400 million a year.

War Veterans' Allowances: These are paid to older veterans, to widows, widowers and orphans of veterans and to younger veterans who are deemed to be unemployable, subject to a set of residence requirements. There is a fairly complex set of eligible exemptions for other income after which benefits are reduced by one dollar for each dollar of income. The definition of income used is not the same as that in the Income Tax Act. Benefits are non-taxable, indexed and paid every two weeks. Claimants under age 60 for men and 55 for women require a medical examination to determine employability. Monthly reporting of income is required, and there is a substantial amount of discretion allowed in the administration of benefits. Total cost is about \$200 million. There are about 90,000 recipients, about 85 per cent of whom are over the age limits. The number of recipients is increasing.

Canada Manpower Training Program: This program provides instruction and allowances to trainees. Instruction is usually in educational institutions, but may be in a designated part of an industrial plant. The courses tend to be of relatively short duration (three days to three months). Unemployment or intermittent employment is a prerequisite for many courses. Benefits depend on previous employment income, family size and daily course attendance. A maximum of 24 hours per week part-time employment is allowed while on a course. The trainee must have been out of school for at least a year and must be at least one year over the school-leaving age. Canada Employment

Centres are responsible for client documentation, monitoring attendance and making benefit payments. The Department of Supply and Services calculates allowances as authorized, produces income tax slips for clients to include with their income tax return at year-end since the allowances are taxable and provides management information for the Employment Centres. Allowances amount to about \$200 million, while the payments to provinces for the use of the educational institutions are estimated at \$282 million for 1976-77.

Canada Manpower Industrial Training Program: This program provides mainly on-site training. The eligibility requirements are the same as those for the Canada Manpower Training Program except that "civil servants" (broadly defined) are excluded. The recipient is paid a normal wage while on training. Block grants of up to \$200,000 are paid to employers or unions to cover the costs of training. In some cases, part of the wage bill is also reimbursed. The cost of this program for 1976-77 is estimated at \$64 million.

Assisted Home Ownership Program: This is intended to assist families who wish to purchase a moderately-priced new home. Benefits consist of interest reduction loans and, if applicable, grants. Most benefits accrue to families within the moderate to upper-middle income range. Benefits are delivered monthly. It is the only federal housing program that delivers benefits directly to families, but it is a very small part of the federal housing budget.

Agricultural Stabilization Program: This seeks to stabilize farm incomes by supporting the prices of designated farm products. It operates on a calendar year basis. Payments are made to producers, who may be individual farmers, partnerships, or incorporated businesses. The amount of a producer's payments depends both on his own sales and on the overall market in the given year for each product. Payments have fluctuated widely over the last five years.

7. LONGER-TERM CONSIDERATIONS

The discussion up to this point has focussed on programs that might be integrated into the current income tax system within the next few years. However, a decision to introduce a refundable tax credit in the near future could well depend on the long-term strategy of which such a move may be a part. Consideration of tax integration in a longer-run context must be based on some view of the ultimate desired form of the tax/transfer system. While a range of such views is obviously conceivable, two basic characteristics of any view are the type of program that would be integrated into the tax system and the type of delivery system that is ultimately desired.

With respect to the type of program which might be integrated in the longer term, it may be helpful to consider five types of programs: Cash transfers, transfers-in-kind, programs concerned with the allocation of manpower and capital resources in the economy, social insurance programs and future initiatives. The purpose of this classification is to highlight the kinds of fundamental decisions that would be required in order for these types of programs to be integrated.

Cash Transfer Programs: Since the level of benefits is determined primarily by income and/or demographic characteristics, these programs are closest to the current personal income tax system in spirit. As a result, they constitute the most obvious candidates for integration. At the same time, their basic similarity with the tax system implies that the potential gains in efficiency of delivery and in aiming benefits at those most in need of them will likely be modest. With the child benefit system for example, the major potential is to change the overall redistributive impact of this bundle of programs and to set the stage for subsequent initiatives. Integration does not require any change in the basic nature of the programs involved. In the case of transfer programs associated with the elderly, some further consideration may be appropriate. As noted above, integration of old age security payments, while technically feasible, would lead to a perverse redistribution of income.

Transfers-In-Kind: In order for transfers-in-kind, such as subsidized housing, to be integrated with the personal income tax system, a basic decision would have to be made as to whether the transfer should be in cash rather than in the form of a particular commodity. Then consideration could be given to integrating the cash equivalent of the original program with the tax system. There are two basic approaches to the conversion of transfers-in-kind into cash transfers. One approach would retain the link between the transfer and the particular commodity. For example, a shelter allowance could take the form of a refundable tax credit whose value would be linked to some indicators of actual consumption of housing services, as well as income and family size. A second approach to integrating transfers-in-kind would go further and sever the link between the original transfer and the particular commodity involved. The funds currently used to subsidize particular forms of consumption would be reallocated to a general transfer of equivalent value. This could take the form, for example, of a refundable income tax credit dependent only on family size and income. Under both approaches, gains in administrative efficiency

are possible, particularly if some refundable income tax credit mechanism is already in place.

Resource Allocation Programs: The dividing line between programs that incorporate transfers-in-kind and programs that are basically concerned with the allocation of resources is not very sharp. The major difference is that resource allocation programs do not have as their sole objective the provision of a commodity at a subsidized rate to individuals or families. Oil import compensation payments, for example, in addition to cushioning the shock of recent oil price increases for families, are also important to industrial consumers and have an effect on the competitiveness of Canadian exports. One effect is to redistribute income, but another effect is to influence the allocation of resources in the Canadian economy. An alternative approach to the problems that give rise to the need for these programs would be to explicitly separate the redistributive and allocative objectives by employing separate policy instruments. With a refundable tax credit mechanism already in place, the transition would be easier. The advantage of moving in this direction is that policies currently being formulated to deal with allocation problems (such as a transition to U.S. or world price oil) would not necessarily be constrained by possibly adverse income distribution effects. If these income distribution effects could be ameliorated by corresponding adjustments in a tax/transfer system, then the range of plausible options to deal with structural price changes could be broader. Another effect of a general move in the direction of separating resource allocation and income distribution policy instruments is that the redistributive effect would be more readily identifiable. At present, redistributive efforts are diffuse, spread throughout many programs and departments, and it is very difficult to estimate their combined impact.

Social Insurance Programs: The two main social insurance programs of the government are unemployment insurance and the Canada Pension Plan. They are contributory income replacement programs rather than direct income-tested transfers. Since income replacement requires more complex information on income histories rather than just current income, a shift to a more explicit income transfer approach might involve basic changes in policy. If a refundable tax credit mechanism were in place, such a shift would be easier to implement. For example, the philosophy of unemployment insurance at present allocates part of the insurable risk to the government. This part of unemployment insurance benefits serves as an important fiscal policy device to maintain economic growth. However, this part of the program could be identified and delivered via the mechanism of a refundable income tax credit. If it was income-tested, this credit would retain the fiscal policy features while no longer requiring unemployment insurance to be a substitute for welfare or income maintenance.

Future Initiatives: The four broad categories of programs already discussed refer to existing programs. A fifth category of program that might be considered for integration into the tax system includes those future initiatives that could take the form of separate programs, but which might be significantly improved if a refundable tax credit mechanism were available. One likely area involves initiatives that might arise from future structural price changes similar to the recent change in oil prices. Generally, if an appropriate redistributive mechanism could be set up, it might well turn out to be very helpful for problems as yet unforeseen.

A general issue that has been raised with transfers-in-kind, resource allocation and social insurance programs is that these programs "target" their benefits on the basis of a fairly complex set of criteria. The Income Tax Act, on the other hand, is suited to aiming benefits at those in need on the basis of relatively simple criteria such as income and family size. As a result, these programs are not amenable to integration into the tax system without substantial changes in design; hence they are not prime candidates for integration in the short run. But if changes in design might improve the programs in terms of their fundamental objectives, then it is possible that a more efficient delivery system could also result. Such changes would be feasible and relatively easy to implement if a refundable tax credit mechanism were already in place.

Another issue concerns the frequency with which benefits are delivered and the frequency with which eligibility and entitlement are assessed. These aspects are further related to the lead time required for implementation and the kinds of programs that are suitable for integration given the particular characteristics of the assessment and delivery system. Generally speaking, more frequent assessment and delivery involve more administration, more cost and more lead time. Delivery of annually-assessed benefits could be implemented relatively quickly using the existing income tax return. Monthly delivery of benefits based on the previous year's income and demographic characteristics is also feasible in quite short order. The main issue associated with this retrospective type of delivery system is that it is not responsive to changes in family income or status. In the short run, if the only programs being integrated with the income tax system via refundable tax credit were the child-related programs or oil import compensation payments, action would not be needed. The reason is that existing unemployment insurance and provincially-and municipally-administered welfare programs could be relied upon to respond to more frequent changes. It is only in the longer term that programs being integrated into the tax system might require more frequent responsiveness.

8. CONCLUSIONS

This discussion paper has been concerned with the feasibility of integrating transfer payments into the present personal income tax system. There is a view that such a system might be desirable because it would increase the effectiveness of transfer payments, improve the efficiency of delivery and enable the government to make decisions on structural economic questions independently of decisions on income distribution.

The best way of integrating transfer programs into the tax system is clearly the refundable tax credit. While the analysis underlying the paper has been done on a case-by-case basis, it is evident that once a refundable tax credit is in place, it should be possible to develop a flexible system by adding additional credits and deleting others, as necessary, over time.

It is important to note that tax/transfer integration offers no costless panacea and any decision to move in this direction will involve some trade-offs among public policy objectives. No effort has been made in this paper to make judgements on these trade-off issues; rather the analysis has been limited to consideration of the technical issues involved in tax/transfer integration. Thus the paper has not addressed the question of whether the integration of transfer payments into the tax system should be pursued, but rather has considered how it might be pursued.

In order to understand properly the implications of integrating transfer payments into the tax system, one must appreciate the three concepts involved. The first is integration in design of the transfer payment and the tax system and the consequent calculation of benefits on the year-end tax return form. The second involves the timing and frequency of the assessment of benefits. The third involves the delivery of benefits or payments during the year, and the collection of taxes during the year through the current deduction-at-source/instalment system.

It is feasible to integrate virtually any transfer program into the tax system in terms of design. However, this might involve a trade-off between the administrative ease and simplicity of the tax-integrated program and the degree to which those in need of the transfer program can be identified. Such a trade-off will arise if the existing transfer program accurately delivers benefits to the intended group. On the other hand, if the people it is desired to assist can be defined more accurately by income-related measures, then integration may actually improve the degree of effectiveness. In either case, there will in all likelihood be some change in the current pattern of benefits.

The year-end tax return form could include a schedule and require supporting documentation to compute the value of any transfer payment. However, if this involves information not now collected by the tax system (such as information on medical history, agricultural production, types of income not taken into account in the tax system, employment history, etc.) and it is necessary to continue to collect this information in order to calculate benefits, then the

tax system would have to be expanded to take this type of information into account. An alternative would be for Revenue Canada to have access to files of the relevant departments. In the extreme, this could be virtually equivalent to maintaining the present administration of the relevant program and simply deeming the officials involved to be officials of Revenue Canada.

Alternatively, in order to avoid complicating the tax system unduly, or achieving integration in name only, the provisions of the transfer program could be altered to meet the provisions of the Income Tax Act more closely. This would involve shifting the basis of payments away from their present characteristics and moving towards an income basis, with the ability to take into account certain other characteristics such as family size, age, disability status, etc. This would mean that present programs based on detailed information which is not taken into account in the current tax system would in effect be considerably altered. This alteration would result in a different distribution of benefits.

The present personal income tax system depends upon an assessment only at year-end upon receipt of the tax return. If eligibility and the amount of payment depend on circumstances which arise during the year such as changes in income, productive output, employment status or health, payments could still only be assessed at the end of the year when such information became available. If payments must be reviewed during the year, and particularly if they must be responsive to changes in status, then it may be best to retain an explicit expenditure program with the appropriate administrative machinery.

Integration of delivery means delivery of a benefit via a reduction in taxes collected, either once a year following calculation on the year-end personal income tax return (by decreasing the balance otherwise payable or increasing the refund otherwise due); or during the year through the deduction-at-source system (by decreasing tax withheld to the extent possible and making direct payments for the balance). If such integration was possible, administrative savings would be realized in that the present cheque-delivery mechanism for transfer payments would not be required.

A benefit that need be delivered only once a year can easily be integrated. However, most transfer programs require more frequent delivery during the year and the deduction-at-source system is not a feasible alternative to the cheque mailing process. A large portion of transfer payment recipients, including many old age pensioners and mothers receiving family allowances, are not on the deduction-at-source tax system. There are also serious administrative problems in preventing duplicate payments to individuals holding more than one job and to families with more than one earner, and in delivering full benefits to low-income individuals whose tax withheld is less than benefits receivable. Therefore, there are no administrative savings (efficiency gains) to be realized from integration of transfer programs delivering benefits throughout the year.

The implications of a refundable tax credit would of course depend on the particular characteristics of each credit. It is therefore not possible in general to describe in detail the specific implications of tax/transfer integration. The fiscal implications for the government would obviously depend on any changes in the level of benefits if existing programs were integrated into the tax system, and on the level of benefits of any new refundable credits. One of the main points made in this analysis is that if

existing programs were integrated into the tax system, the distribution of benefits would be changed. The degree of change would vary directly with the extent to which existing programs would have to be altered in order to be integrated, and the design characteristics of the particular credits employed.

Any behavioural changes brought about by tax/transfer integration would likely depend on the extent of redistribution of income. Also the design of an income-tested refundable tax credit may affect work incentives. Refundable credits may increase the incentive to under-report income or to juggle income in order to be eligible for credits. The larger the year-end refund, the more serious the problem of tax discounters, and the greater the fiscal impact of the year-end tax refunds and consequently the need to consider spreading payments out over time. Again, however, the specifics of each case would have to be identified before any conclusions could be drawn on the likely consequences of behavioural changes. The economic implications would derive from behavioural changes such as changes in work incentives.

Any proposal to amend the Income Tax Act would have to take into account the ability of the tax filer and the administrator to cope with further complexity. There is evidence that many taxpayers find the current legislation, and therefore the tax return form, difficult to understand. An increasing number of taxpayers seek assistance from Revenue Canada and professional tax advisers and tax return preparation firms proliferate. However, still a substantial number of returns require correction by Revenue Canada each year. In 1976, over 4,500,000 enquiries were processed and over 3,000,000 taxpayers required assistance in completing returns. Of all returns received, 25 per cent required correction.

In summary, it is administratively feasible to introduce refundable tax credits. However, it is evident that at present there does not exist a neat system whereby each Canadian individual or family receives a number of regular monthly transfer payments and makes a regular monthly tax payment. Thus it is not possible simply to offset the two flows. The move towards a tax/transfer system may therefore have some costs in terms of the ability to aim programs at intended beneficiaries. Further, the current deduction-at-source system cannot be used to assess and deliver benefits on a responsive monthly basis. The present tax system can only be used to determine a year-end benefit, which could be delivered as part of the year-end tax refund cheque, and the scope to assess eligibility for tax credits is confined to the kinds of information typically collected by the present tax system.

En résumé, sur le plan administratif, il est possible d'établir des crédits d'impôts remboursables. Toutefois, il est évident que nous n'avons pas, à l'heure actuelle, au Canada de système nettement défini selon lequel chaque famille ou particulier recevrait un certain nombre de paiements mensuels réguliers et ferait un paiement d'impôt mensuel régulier. Il n'est donc pas possible d'équilibrer simplement les deux mouvements de la trésorerie. La réalisation d'un régime de paiements de transferts intégré à l'impôt sur le revenu peut donc représenter certains coûts en termes de l'adéquation entre les programmes et les objectifs visés. En outre, il ne saurait être question de recourir au régime actuel de retenues à la source pour faire des paiements sur une base mensuelle. Le régime fiscal actuel ne peut être utilisé que pour déterminer un paiement de fin d'année à inclure dans un chèque de remboursement d'impôt de fin d'année. Les seuls renseignements dont on dispose pour évaluer l'admissibilité aux crédits d'impôt sont ceux que l'on recueillerait normalement dans le cadre du régime fiscal actuel.

mères qui reçoivent des allocations familiales, ne participent pas au système de retenues à la source. En outre, cela poserait de sérieux problèmes administratifs pour empêcher les doubles paiements aux détenteurs d'emplois multiples et aux familles à revenus multiples, ainsi que dans le cas du versement des prestations intégrales aux particuliers à faible revenu, lorsque l'impôt retenu est inférieur aux prestations à payer. Par conséquent, on ne peut réaliser aucune économie sur le plan administratif (gains en efficacité) en faisant l'intégration des programmes de transfert qui prévoient le versement de prestations tout au cours de l'année.

Les répercussions d'un régime de crédit d'impôt remboursable dépendraient des particularités de chaque crédit. Il est donc en général impossible de décrire en détail les répercussions précises de l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu. Les répercussions fiscales pour le gouvernement fédéral dépendraient évidemment des variations du niveau des paiements si l'on intégrait les programmes existants au régime fiscal, ainsi que du niveau des paiements de tous les nouveaux crédits remboursables. Le présent document de travail avance, entre autres points principaux, que l'intégration des programmes existants au régime fiscal modifierait la répartition des paiements à un degré directement proportionnel à la mesure dans laquelle il faudrait modifier ces programmes, aux fins de l'intégration, et en fonction des caractéristiques structurelles des types de crédits utilisés.

Les changements de comportement consécutifs à l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu dépendront vraisemblablement de la mesure dans laquelle il se produira une redistribution du revenu. En outre, la structure d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu peut s'avérer défavorable sur le plan de l'incitation au travail. Les crédits remboursables peuvent pousser les gens à déclarer des revenus inférieurs à leurs revenus réels afin de se rendre admissibles aux crédits. Plus le remboursement de fin d'année sera important, plus le problème des transactions visant à escompter les crédits d'impôt sera épineux, et plus les répercussions fiscales des remboursements d'impôt de fin d'année seront considérables (d'où la nécessité de répartir les paiements sur une certaine période). Cependant, répétons-le, il faudrait déterminer les caractéristiques de chaque cas avant de pouvoir tirer des conclusions sur les conséquences probables des changements de comportement se rapportant, par exemple, à l'attitude face au travail.

Toute proposition en vue d'apporter des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu devra prendre en considération la capacité du contribuable et de l'administrateur fiscal de faire face à une plus grande complexité de la loi. Il est évident que de nombreux contribuables trouvent la loi actuelle, et par conséquent leur formule de déclaration d'impôt, difficiles à comprendre. De plus en plus, les contribuables recourent à l'aide de Revenu Canada; les conseillers fiscaux professionnels et les entreprises qui offrent de préparer les déclarations d'impôt profitent; malgré tout, Revenu Canada doit corriger un bon nombre de déclarations d'impôt chaque année. En 1976, ce ministère a reçu 4,500,000 demandes de renseignements et plus de 3,000,000 de contribuables ont eu besoin d'aide pour remplir leurs déclarations d'impôt. Sur toutes les formules reçues, 25 p. cent ont dû être corrigées.

La formule de déclaration d'impôt de fin d'année pourrait comprendre une annexe, et les pièces justificatives nécessaires au calcul de la valeur de tout paiement de transfert pourraient être exigées. Toutefois, si l'on a besoin de renseignements qui ne sont pas actuellement recueillis (comme les renseignements sur les antécédents médicaux, la production agricole, les genres de revenu dont le régime fiscal ne tient pas compte, les antécédents professionnels, etc.) et que l'on doive continuer à recueillir ces renseignements afin de calculer les prestations, il faudra élargir le régime fiscal de sorte qu'il permette de tenir compte de ce genre de renseignements, ou alors autoriser Revenu Canada à consulter les dossiers des ministères compétents. A la limite, cela équivaldrait presque à maintenir l'administration actuelle du programme pertinent et à considérer simplement les fonctionnaires intéressés comme faisant partie de Revenu Canada.

Autrement, pour ne pas compliquer indûment le régime fiscal ou pour éviter d'aboutir à une simple intégration de principe, il s'agirait de modifier les dispositions du programme de transfert de façon à ce qu'elles correspondent plus étroitement aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il faudrait alors abandonner les caractéristiques actuelles des paiements et les fonder davantage sur le revenu, en faisant entrer en ligne de compte d'autres caractéristiques, telles que l'importance de la famille, l'âge, l'invalidité, etc. Ainsi, les programmes actuels, fondés sur des renseignements détaillés dont on ne tient pas compte dans le régime fiscal, seraient en fait considérablement modifiés. Cette modification se manifesterait par une répartition différente des prestations.

Le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers ne peut être évalué qu'à la fin de l'année, sur réception de la déclaration d'impôt. Bien que l'admissibilité au paiement et le montant de celui-ci dépendent de circonstances survenant au cours de l'année (changements relatifs au revenu, au rendement productif, à l'emploi ou à la santé), le calcul des paiements ne peut se faire qu'à la fin de l'année lorsque ces renseignements sont communiqués. Si l'on doit effectuer le versement des paiements pendant l'année et tenir compte de ces renseignements, il vaut mieux conserver un programme explicite de dépenses et maintenir le mécanisme administratif approprié.

L'intégration du versement consisterait à verser une prestation par voie de réduction des impôts perçus, soit une fois l'an lors de la cotisation fondée sur la déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers en fin d'année (en réduisant le solde à payer ou en majorant le remboursement exigible), soit pendant l'année au moyen des retenues à la source (en réduisant dans la mesure du possible l'impôt retenu et en faisant des paiements directs pour le solde). S'il était possible d'effectuer cette intégration, on réaliserait des économies sur le plan administratif, du fait que le mécanisme actuel de paiements de transferts par chèques ne serait pas nécessaire.

Une prestation qui ne doit être versée qu'une fois l'an peut facilement être intégrée. Toutefois, la plupart des programmes de paiements de transfert exigent que les prestations versées plus fréquemment au cours de l'année et il n'est pas possible de remplacer la distribution postale des chèques par le système de retenues à la source. De nombreux bénéficiaires de ces paiements, y compris les bénéficiaires de la pension de vieillesse et les

Le présent document de travail s'est penché sur la possibilité d'intégrer les paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Certains sont d'avis qu'un tel système pourrait être souhaitable parce qu'il accroîtrait l'efficacité des paiements de transfert, améliorerait l'efficacité du versement de ces paiements et permettrait à l'Etat de prendre des décisions sur des questions économiques à caractère structurel indépendamment des décisions sur les questions de répartition du revenu.

Il est clair que le crédit d'impôt remboursable représente la meilleure façon d'intégrer les programmes de transfert au régime fiscal. L'analyse dont le document s'inspire a été effectuée d'après l'étude de cas spécifiques; il convient toutefois de souligner qu'une fois le crédit d'impôt remboursable instauré, il devrait être possible d'élaborer un régime souple en ajoutant d'autres crédits et en en supprimant d'autres, au fil des années, selon les besoins.

Il faut souligner ici que l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu n'est pas une panacée gratuite et que toute décision dans ce sens exigera des compromis entre les divers objectifs poursuivis par le gouvernement. Le présent document ne présente pas de jugements sur ces questions de compromis; les auteurs s'en sont tenus à l'étude des caractéristiques techniques de l'intégration des paiements de transfert à l'impôt sur le revenu. Ils ne se sont donc pas demandé s'il fallait faire l'intégration du régime de paiements, mais plutôt comment celle-ci pourrait être réalisée.

Pour bien saisir la signification de l'intégration des paiements de transfert au régime fiscal, il faut comprendre clairement les trois éléments en cause. Le premier est l'intégration au niveau conceptuel des paiements de transfert et du régime fiscal, ainsi que le calcul des prestations qui s'ensuivra sur la formule de déclaration d'impôt de fin d'année. Le deuxième est celui du moment et de la fréquence de l'évaluation des prestations. Le troisième se rapporte au versement des prestations au cours de l'année et à la perception des impôts au moyen des retenues à la source et des acomptes. Sur le plan théorique, il est possible d'intégrer au régime fiscal à peu près n'importe quel programme de paiements de transfert. Toutefois, cela peut exiger un choix entre la simplicité administrative du programme intégré à l'impôt et le degré de précision avec lequel on peut déterminer la population visée par le programme des paiements de transfert. Ce choix s'imposera si le programme de transfert existant fournit déjà avec précision les prestations au groupe visé. D'autre part, l'intégration pourra améliorer le degré d'efficacité avec lequel on atteint la population visée, si cette dernière est définie avec plus de précision par suite de l'application de mesures relatives au revenu. Quoi qu'il en soit, le régime actuel des prestations devrait probablement subir des modifications.

de prestations mensuelles basées sur le revenu et les caractéristiques démographiques de l'année précédente est également réalisable à assez brève échéance. Le principal problème inhérent à ce type de versement rétroactif vient du fait qu'il n'est pas suffisamment sensible aux changements dans l'importance de la famille ou dans sa situation. A court terme, cette possibilité de rajustement ne serait pas nécessaire si l'on intégrait au régime d'impôt sur le revenu, au moyen de crédits d'impôt remboursables, uniquement les programmes relatifs aux enfants et les indemnités relatives à l'importation du pétrole. La raison en est qu'on pourrait s'en remettre à l'assurance-chômage et aux programmes de bien-être social pour tenir compte de changements plus fréquents. C'est seulement à plus long terme que les programmes susceptibles d'intégration pourraient exiger la possibilité d'un rajustement plus fréquent.

non simplement les renseignements sur le revenu actuel), l'adoption d'un mode de transfert fondé plus explicitement sur le revenu actuel pourrait nécessiter des changements fondamentaux de politique. L'existence d'un mécanisme de crédit d'impôt remboursable déjà en place faciliterait la réalisation de ces changements. Par exemple, le principe de l'assurance-chômage actuelle impute une partie du risque assurable au gouvernement fédéral. Cette partie des prestations d'assurance-chômage, qui représente un mécanisme de politique fiscale important en vue de favoriser la croissance économique, pourrait être établie à part et versée au moyen d'un crédit d'impôt remboursable. Si ce crédit était fondé sur le revenu, il conserverait les caractéristiques d'un instrument de la politique fiscale, et l'assurance-chômage ne servirait plus à remplacer les programmes de bien-être social ou de sécurité du revenu.

Interventions futures: Les quatre catégories générales de programmes que nous venons d'examiner ne concernent que des programmes existants. Une cinquième catégorie de programmes susceptibles d'être intégrés à l'impôt sur le revenu sont les interventions qui pourraient éventuellement prendre la forme de programmes distincts, mais qui seraient améliorés de façon notable s'ils s'appuyaient sur un mécanisme de crédit d'impôt remboursable. Citons comme possibilités les interventions auxquelles pourraient donner lieu les fluctuations de la structure des prix, comme la hausse récente du prix du pétrole. D'une façon générale, la création d'un mécanisme approprié de redistribution pourrait bien permettre de résoudre plus facilement des problèmes encore imprévisibles.

Un problème général qui s'est posé dans le cas des programmes de transferts en nature, de répartition des ressources et d'assurance sociale vient du fait que, pour rejoindre la clientèle visée, les paiements sont établis d'après un ensemble de critères assez complexes. Par contre, dans le contexte de la loi de l'impôt sur le revenu, les paiements sont fondés sur des critères relativement simples, comme le revenu et la taille de la famille. En conséquence, ces programmes ne se prêtent pas à l'intégration au régime de l'impôt sur le revenu sans modifications conceptuelles notables et, de ce fait, ils ne sont pas les plus susceptibles d'y être intégrés à court terme. Cependant, si l'on jugeait que les modifications théoriques qui s'imposent pour l'intégration à l'impôt sur le revenu pourraient favoriser la réalisation des objectifs fondamentaux de ces programmes, il pourrait bien en résulter également une amélioration sur le plan de l'application. Ces modifications sont faisables et, s'il existait déjà un mécanisme de crédit d'impôt remboursable, elles seraient relativement faciles à mettre en oeuvre.

On peut aussi concevoir l'évolution du régime de paiements de transferts d'impôts sous l'angle de la fréquence des versements et de la fréquence de l'évaluation de l'admissibilité et des droits. Ces éléments sont en outre fonction du délai nécessaire à la mise en oeuvre et des types de programmes qui se prêtent à l'intégration, compte tenu des caractéristiques particulières de l'évaluation et du mode de versement. En général, une évaluation et des versements fréquents augmentent les formalités d'administration, les coûts et les délais de mise en oeuvre. Le versement en fin d'année de prestations évaluées annuellement pourrait être mis en oeuvre assez rapidement si l'on utilisait les déclarations actuelles d'impôt sur le revenu. Le versement

entre le transfert et le bien particulier. Par exemple, une "allocation de logement" pourrait revêtir la forme d'un crédit d'impôt remboursable dont le montant serait relié à certains indicateurs de la consommation effective des services de logement, ainsi qu'au revenu et à l'importance numérique de la famille. La seconde façon de prendre en compte les transferts en nature trait plus loin; elle supprimerait le lien entre le transfert original et le bien particulier en question. Les fonds qui servent actuellement à subventionner des formes particulières de consommation seraient réaffectés à un transfert général d'un pouvoir d'achat équivalent, par exemple, sous forme de crédit remboursable d'impôt sur le revenu variant seulement selon l'importance numérique de la famille et le revenu. Les deux méthodes permettraient d'améliorer l'efficacité administrative, en particulier lorsqu'il existe déjà un mécanisme de crédit remboursable d'impôt sur le revenu.

Programmes de répartition des ressources: La ligne de démarcation entre les programmes qui comportent des transferts en nature et ceux qui s'occupent principalement de la répartition des ressources n'est pas très nette. La principale différence réside dans le fait que les programmes de répartition des ressources n'ont pas pour unique objectif la fourniture d'un bien, à un taux subventionné, à des particuliers ou à des familles. Ainsi, les indemnités relatives à l'importation du pétrole qui amortissent le choc des récentes augmentations du prix de pétrole pour les familles sont également importantes pour les consommateurs industriels et influent sur la compétitivité des exportations canadiennes. Elles ont notamment pour effet, non seulement de redistribuer le revenu, mais aussi d'influencer la répartition des ressources dans l'économie canadienne. Une autre façon de concevoir les problèmes que ces programmes sont appelés à régler consisterait à séparer explicitement les objectifs de redistribution et de répartition en utilisant des mécanismes distincts d'application des politiques. S'il existait déjà un mécanisme de crédit d'impôt remboursable, la transition serait plus facile. Un avantage à s'engager dans cette direction serait que les politiques qui sont actuellement en cours d'élaboration pour résoudre les problèmes de répartition (comme l'adoption du prix américain ou international du pétrole) ne seraient plus entravées par des conséquences négatives au niveau de la distribution du revenu. Si l'on pouvait remédier à ces conséquences par des ajustements correspondants dans un régime de paiements de transferts d'impôts, l'eventail des formules permettant de faire face aux changements dans la structure des prix pourrait alors s'élargir. L'orientation générale, vers la séparation des mécanismes d'application des politiques de répartition des ressources et des politiques de distribution du revenu, aurait aussi comme conséquence probable de permettre de mieux identifier les mesures de redistribution du gouvernement. A l'heure actuelle, ces mesures de redistribution sont imprécises et réparties dans beaucoup de programmes et entre de nombreux ministères, et il est très difficile d'évaluer leur résultat global.

Programmes d'assurance sociale: Les deux principaux programmes d'assurance sociale du gouvernement fédéral sont l'assurance-chômage et le régime de pensions du Canada. Ces programmes financés au moyen de cotisations visent au remplacement du revenu plutôt qu'ils ne représentent des transferts directs fondés sur le revenu. Etant donné que le remplacement du revenu exige des renseignements plus complexes (les antécédents sur le revenu, et

7. Considérations à plus long terme

Jusqu'à présent, l'analyse a été centrée sur les programmes susceptibles d'être intégrés au régime d'impôt sur le revenu des particuliers au cours des prochaines années. Toutefois, la décision d'instaurer un crédit d'impôt remboursable dans un proche avenir pourrait bien dépendre de la stratégie à plus long terme dans laquelle s'inscrit cette opération. L'étude de l'intégration au régime fiscal dans une perspective plus lointaine reposera forcément sur la conception qu'on se fait de la forme ultime que prendra le régime des paiements de transfert d'impôts. Certes, il est possible d'imaginer tout un éventail de conceptions, mais quelle que soit celle qu'on choisisse, elle aura comme base deux caractéristiques: le genre de programmes susceptibles d'être intégrés au régime fiscal et le mode de versement que l'on veut adopter en fin de compte.

En ce qui concerne les genres de programmes susceptibles d'être intégrés à plus long terme, il pourrait être utile d'examiner cinq: les transferts en espèces, les transferts en nature, les programmes de répartition des ressources en main-d'œuvre et en capital dans l'économie, les programmes d'assurance sociale et les interventions futures. Ce classement a pour objet de mettre en lumière les décisions fondamentales à prendre si l'on veut que ces genres de programmes puissent être retenus pour l'intégration au régime fiscal.

Programmes de transferts en espèces: Dans la mesure où le niveau des paiements est principalement déterminé par des caractéristiques du revenu ou d'ordre démographique, ces programmes représentent les mesures qui se rapprochent le plus du régime actuel de l'impôt sur le revenu. En conséquence, ce sont les plus susceptibles d'être retenus pour l'intégration. Par contre, leur similitude fondamentale avec le régime fiscal laisse supposer qu'ils ne pourront améliorer que modestement le mode de versements et la réalisation des objectifs. Ainsi, avec le "régime de prestations pour enfants", les possibilités les plus prometteuses consistaient à changer le rôle de redistribution globale de cet éventail de programmes et à préparer le terrain en vue d'interventions ultérieures. L'intégration ne nécessite aucune modification de la nature fondamentale des programmes concernés. Dans le cas de programmes de transferts relatifs aux personnes âgées, il pourrait être utile de procéder à d'autres études. Comme on l'a vu ci-dessus, l'intégration des versements au titre de la sécurité de la vieillesse, si elle est possible au point de vue technique, aboutirait à une redistribution aberrante du revenu.

Transferts en nature: Pour pouvoir intégrer au régime d'impôt sur le revenu des particuliers les programmes de transferts en nature, tels que le logement subventionné, il faudrait prendre une décision fondamentale: déterminer si le transfert devrait se faire en espèces plutôt que sous la forme d'un bien particulier. On pourrait ensuite envisager d'intégrer au régime fiscal l'équivalent en espèces du programme original. Il y a deux façons principales de procéder à la transformation des transferts en nature en transferts en espèces. La première consisterait à conserver le lien

Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada: Ce programme prévoit la fourniture de cours à des stagiaires et la prestation d'allocations. Habituellement des dépenses dans des établissements d'enseignement, les cours aux stagiaires sont parfois donnés en milieu industriel. Les cours ont ordinairement une durée relativement brève (de 3 jours à 3 mois). Pour de nombreux cours, le chômage ou l'emploi intermittent est une condition d'admissibilité. Les allocations dépendent du revenu de l'emploi antérieur, de la taille de la famille, et de l'assiduité journalière aux cours. Il est permis d'occuper un emploi à temps partiel d'au plus 24 heures par semaine. Le stagiaire doit avoir terminé ses études depuis au moins un an et avoir dépassé l'âge scolaire obligatoire d'au moins un an. Il incombe aux Centres de main-d'oeuvre du Canada de justifier l'admissibilité des intéressés, de surveiller l'assiduité aux cours, et de verser les allocations. Le ministère des Approvisionnements et Services effectue le calcul des allocations autorisées, produit les feuilles d'impôt sur le revenu pour les personnes en cause, afin qu'elles les joignent à leur déclaration d'impôt sur le revenu de fin d'année (puisque les allocations sont imposables), et fournit les renseignements relatifs à la gestion pour le compte des Centres de main-d'oeuvre. Les allocations totalisent environ \$200 millions, tandis que les paiements faits aux provinces en 1976-1977 pour l'utilisation des établissements d'enseignements se chiffrent à environ \$282 millions.

Programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada: Ce programme prévoit essentiellement la formation sur le lieu. Les conditions d'admissibilité sont les mêmes que celles du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, sauf que les "fonctionnaires" (terme entendu au sens large) sont exclus. Le bénéficiaire reçoit un salaire normal pendant sa formation. Des subventions en bloc jusqu'à concurrence de \$200,000 sont versées aux employeurs ou aux associations (syndicats) d'employés afin de couvrir les coûts de la formation. Dans certains cas, on rembourse également une partie des salaires. On estime le coût de ce programme pour 1976-1977 à \$64 millions.

Programme d'aide à l'accèsion à la propriété: Ce programme vient en aide aux familles qui, pour la première fois, désirent faire l'acquisition d'une nouvelle maison à prix modéré. Les contributions consistent en prêts à réduction d'intérêt et, s'il y a lieu, en subventions. La plupart des contributions sont consenties aux familles dont le revenu se situe dans l'échelle des revenus modiques à moyens supérieurs. Les contributions sont versées mensuellement. C'est le seul programme fédéral d'aide à l'habitation dont les contributions soient versées directement aux familles, mais ces contributions constituent une part très minime du budget fédéral à l'habitation. Programme de stabilisation des prix agricoles: Ce programme vise à stabiliser les revenus agricoles en soutenant les prix de denrées agricoles désignées. Le programme fonctionne selon l'année civile. Des versements sont faits aux producteurs qui sont tantôt des particuliers (agriculteurs), tantôt des sociétés de personnes, ou encore des entreprises constituées en corporation. Le montant des prestations versées à un producteur dépend tant de ses ventes personnelles que de l'ensemble du marché d'une année donnée pour chaque denrée. Au cours des cinq dernières années, les versements ont fluctué considérablement.

6. Autres programmes de transfert

On a examiné un certain nombre d'autres programmes du point de vue de leur adaptabilité à l'intégration au régime d'impôt sur le revenu dans un avenir prochain. Étant donné la nature de ces programmes, décrite brièvement ci-après, il est clair que l'intégration structurelle entraînerait vraisemblablement une restructuration majeure de chaque programme. Le régime fiscal ne recueille pas les renseignements nécessaires au calcul des paiements faits en vertu de ces programmes et, dans de nombreux cas, ces renseignements sont même pas reliés au type de renseignements sur lesquels repose le régime fiscal. Toute restructuration des programmes tendant à les rendre plus compatibles avec les notions afférentes au régime fiscal résulterait en une répartition tout à fait différente des bénéfices entre les particuliers. Ces programmes diffèrent également l'un de l'autre, ainsi que du régime fiscal, sur le plan du versement. Dans chaque cas, le système de versements est établi afin de correspondre aux objectifs du programme. Dans la plupart des cas, un système de versement mensuel (ou plus fréquent) efficace est nécessaire, de sorte qu'un crédit d'impôt qui ne serait déterminé qu'à la fin de l'année ne serait pas approprié. Pour ces raisons, il est évident que ces programmes, tels qu'ils existent présentement, ne se prêtent pas facilement à l'intégration au régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

Pensions des anciens combattants: Ces pensions sont versées aux anciens combattants, ou à leurs survivants, d'après les blessures attribuables au service militaire ou aggravées par celui-ci. Le montant est fondé sur le degré d'incapacité et la taille de la famille. La plupart des pensions sont permanentes et le montant une fois déterminé ne varie pas, sauf s'il y a changement dans la taille de la famille. Les pensions, versées mensuellement, ne sont pas fondées sur le revenu. Elles ne sont pas imposables et sont indexées. La principale charge administrative semble se situer au moment de la détermination de la pension initiale. Il y a environ 140,000 bénéficiaires de ces pensions; toutefois, leur nombre diminue. Le coût budgétaire actuel est d'environ \$400 millions par année.

Allocations aux anciens combattants: Ces allocations sont versées aux anciens combattants plus âgés, à leurs veuves et aux orphelins, ainsi qu'aux anciens combattants plus jeunes qu'on estime être incapables au travail. Elles sont assujetties à un ensemble d'exigences relatives à la résidence. Il est possible de se prévaloir d'un ensemble passablement complexe d'exemptions admissibles pour les autres revenus, après quoi les allocations sont réduites d'un dollar pour chaque dollar de revenu. La définition du revenu utilisée n'est pas la même que celle qui est donnée dans la loi de l'impôt sur le revenu. Les allocations ne sont pas imposables; elles sont indexées et versées toutes les deux semaines. Pour les réclameurs qui n'ont pas atteint un seuil d'âge (60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes), on exige un examen médical afin de déterminer l'aptitude au travail. Le bénéficiaire doit faire une déclaration mensuelle du revenu, mais une grande part est laissée au jugement dans la gestion des allocations. Le coût total du programme est d'environ \$200 millions. Il y a près de 90,000 bénéficiaires dont 86 p. cent dépassent le seuil d'âge. Le nombre des bénéficiaires va en augmentant.

il serait supérieur à \$2,002. Cela signifie que les personnes qui n'ont pas ou presque pas d'impôt à payer recevraient moins que ce qu'elles reçoivent actuellement, et que celles dont les taux d'impôt marginaux sont élevés recevraient plus qu'elles ne reçoivent actuellement. Ce résultat anormal découle du fait que la prestation de sécurité de la vieillesse excède la valeur de l'exemption en raison d'âge.

Une autre manière de réaliser l'intégration structurelle consisterait à remplacer les prestations du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint par un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. Etant donné que ces prestations sont déjà fondées sur le revenu d'après la définition du revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu, et qu'elles sont ainsi, en fait, déjà étroitement intégrées au régime fiscal, aucune modification importante ne serait requise. De plus, on peut entrevoir l'intégration non seulement des prestations du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint, mais également des paiements de sécurité de la vieillesse, ainsi que de l'exemption en raison d'âge.

Sur le plan du versement, l'intégration du régime de sécurité de la vieillesse ou du supplément de revenu garanti et de l'allocation au titre de conjoint au régime fiscal n'offre pas d'avantages importants. Le système actuel de versements par chèque devrait être conservé, étant donné que le versement fréquent (au cours de l'année) des prestations est une nécessité pour les bénéficiaires de ces régimes.

régime actuel offre l'équivalent d'un crédit d'impôt remboursable de \$1,520, plus une subvention imposable de \$321. (On remarquera que cela diffère du régime actuel de prestations pour enfant qui équivaut à un crédit d'impôt remboursable, plus une exemption d'impôt).

TABLEAU 3
RÉGIME DE BASE - PRESTATIONS DE VIEILLESSE

1978

Prestations	Taux d'impôt marginal		
	0%	10%	50%

(dollars)			
Système réel			
Prestations de sécurité de la vieillesse	1,841	1,841	1,841
Moins impôt	-0	-184	-920
Valeur de l'exemption de \$1,520	0	152	760
Prestations totales	1,841	1,809	1,681
Régime équivalent			
Credit d'impôt remboursable (1)	1,520	1,520	1,520
Subvention imposable de \$321	321	321	321
Moins impôt	0	-32	-160
Prestations totales	1,841	1,809	1,681

(1) Le crédit d'impôt remboursable ne serait pas imposable.

Il serait manifestement réalisable de s'acheminer vers le régime équivalent d'un crédit d'impôt remboursable et d'une subvention imposable sans modifier le revenu de qui que ce soit. Toutefois, en faisant un pas de plus et en intégrant la subvention imposable au crédit d'impôt remboursable (qui ne serait pas imposable) on avantagerait évidemment les particuliers dont le revenu se situe dans les tranches les plus élevées d'impôt sur le revenu, aux dépens de ceux qui se situent dans les tranches inférieures, car la valeur moyenne de la subvention imposable, après impôt, serait sûrement un peu inférieure à \$321. Si l'on convertit cela en un crédit remboursable non imposable de valeur égale pour toutes les personnes de plus de 65 ans et qu'on l'ajoute au crédit d'impôt remboursable de \$1,520, le bénéfice total pour une personne ayant un taux d'impôt marginal nul serait inférieur à \$2,162, tandis que pour celle ayant un taux d'impôt marginal de 50 p. cent

5. Régime de prestations de vieillesse

Le régime de prestations de vieillesse peut se définir comme un régime de sécurité du revenu constitué de quatre niveaux distincts:

- (i) une garantie de revenu prenant la forme d'une subvention imposable, la sécurité de la vieillesse, d'une valeur de \$1,841 en 1978;
- (ii) un supplément fondé sur le revenu, soit le supplément de revenu garanti et l'allocation au titre de conjoint, comportant une prestation maximale de \$1,291 pour un célibataire et de \$1,147 pour chaque particulier marié (donc, \$2,293 par couple) en 1978;
- (iii) un régime public de pensions, soit le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, en vertu duquel la pension de retraite annuelle moyenne en 1977 était de \$1,027; et
- (iv) un ensemble de réductions fiscales comprenant:
 - une exemption en raison d'âge (\$1,520 en 1978);
 - une déduction au titre du revenu de retraite (jusqu'à un maximum de \$1,000 en 1978); et
 - une déduction au titre du revenu provenant de dividendes et d'intérêt (jusqu'à un maximum de \$1,000 en 1978).

La structure étagée du régime de prestations de vieillesse ressemble à celle des prestations pour enfants. Les prestations de sécurité de la vieillesse sont des subventions imposables comparables aux allocations familiales. Les prestations de supplément de revenu garanti et d'allocation au titre de conjoint constituent un transfert fondé sur le revenu ressemblant au supplément de revenu. L'exemption en raison d'âge est la contrepartie des exemptions à l'égard des enfants. En outre, le régime actuel de prestations de vieillesse a certaines caractéristiques structurelles qui correspondent à celles du régime de l'impôt sur le revenu. Le régime de supplément de revenu garanti et d'allocation au titre de conjoint, par exemple, utilise la définition de revenu net, moins les paiements de sécurité de la vieillesse, pour fonder la prestation sur le revenu. Il est donc déjà étroitement intégré au régime fiscal, du point de vue structurel. Toutefois, l'intégration conceptuelle de la structure des bénéfices entraîne certains problèmes. Si, par exemple, la prestation de la sécurité de la vieillesse (\$1,841) et l'exemption en raison d'âge (\$1,520) devraient être converties en un crédit unique remboursable, il s'ensuivrait peut-être une certaine redistribution inappropriée, comme on l'explique ci-dessous.

Le tableau 3 illustre, selon différents taux d'impôt marginaux, la prestation totale découlant du régime de sécurité de la vieillesse et de l'exemption en raison d'âge. La prestation totale diminue à mesure que le revenu et le taux d'impôt marginal s'accroissent. Le tableau 3 montre également que le

telles structures est évidemment plus simple à administrer que celle qui serait reliée directement à la consommation réelle, et elle ne produit pas de désincitation à l'économie de l'énergie, étant donné que la diminution de la consommation ne réduirait pas la subvention.

Enfin, troisième solution de rechange, on pourrait envisager un croisement des deux premières. La première solution de rechange a l'inconvénient de ne pas favoriser réellement l'économie de l'énergie, ce qui est un objectif de première importance lorsque l'on majore le prix du pétrole. L'inconvénient de la deuxième solution de rechange vient du fait que le crédit n'étant pas directement lié à la consommation du pétrole ou de l'énergie, on pourrait se demander pourquoi on l'appelle crédit relatif à l'énergie. En adoptant une troisième solution de rechange, on lierait donc le crédit à la consommation réelle jusqu'à concurrence d'un certain maximum seulement. Si une famille typique consomme 1,000 gallons de pétrole par année, on pourrait établir ce maximum à 350 gallons. Par exemple, le crédit pour la consommation de base pourrait permettre à une famille d'acheter effectivement ses 350 premiers gallons avec des "dollars de soixante-quinze cents", alors qu'elle devrait payer toute sa consommation ultérieure avec des dollars de pleine valeur.

Examen du revenu: Un crédit pour chauffage résidentiel n'a pas

besoin d'être fondé sur le revenu. La répartition des prestations entre les ménages serait encore différente de la situation courante si l'on accorde un crédit pour chauffage résidentiel, puisque l'aide ne serait plus proportionnelle à la consommation. Toutefois, les contraintes budgétaires et l'incidence régressive de la majoration des prix indiquent que la concentration de la subvention sur les groupes à revenu modique, au moyen de l'examen du revenu, pourrait constituer une amélioration par rapport au programme actuel de compensation à l'importation du pétrole. Un niveau de prestation relativement bas permettrait d'utiliser un taux de réduction minimal. Par exemple, dans le cas d'une prestation maximale de \$80 combinée avec une exemption de \$5,000 et un taux de réduction de 2 p. cent, le crédit serait réduit à zéro lorsque le revenu atteindrait \$9,000. Ce taux très bas ne poserait

aucun problème de cumul. Les observations qui précèdent laissent entendre qu'un crédit relatif à l'énergie, fondé sur des notions déjà utilisées pour le régime fiscal, serait techniquement réalisable et pourrait être versé par voie fiscale à la fin de l'année. Le but de la présente analyse n'est naturellement pas de déterminer s'il est souhaitable de laisser grimper le prix du pétrole et de compenser en conséquence le travailleur à faible revenu; cette décision doit reposer sur une évaluation des incidences économiques et énergétiques d'une telle décision.

d'élargir la notion de crédit pour consommation de pétrole et d'en faire un "crédit pour chauffage résidentiel" qui serait accessible à tous les ménages du Canada.

L'unité déclarante: Étant donné que les coûts du chauffage ne sont pas reliés aux particuliers autant qu'aux résidences, il est juste de définir l'unité déclarante comme étant tous les résidents de chaque logement, habituellement la famille économique. Les complications afférentes à l'utilisation d'une telle unité déclarante plutôt qu'une autre qui correspondrait davantage au régime fiscal (par exemple, le particulier, la personne qui a le revenu de travail le plus élevé, etc.) devraient être évaluées par rapport à la probabilité d'un paiement inapproprié.

L'unité bénéficiaire: L'unité bénéficiaire fait habituellement partie de l'unité déclarante et aucun problème particulier n'est prévu dans le choix d'une unité appropriée.

Fréquence de l'évaluation et des versements: Les montants relatifs-ment minimes en cause et la courbe réelle des dépenses imputées à l'énergie (concentrées durant les mois d'hiver) portent à déconseiller le versement mensuel des prestations. Le versement annuel, comme le prouvent les divers régimes provinciaux de crédit d'impôt, ne poserait aucune difficulté majeure. Le versement par voie fiscale exigerait que l'on incite les personnes non déclarantes à remplir une déclaration d'impôt afin de tirer avantage du crédit, ce qui ne présente pas de grandes difficultés.

Structure des prestations: La première chose à déterminer en ce qui a trait à la structure d'un crédit d'impôt pour chauffage résidentiel est la mesure dans laquelle les prestations doivent être reliées à la consommation. On pourrait prévoir un crédit qui soit un pourcentage fixe des dépenses réelles pour chauffage résidentiel. Ce rapport direct refléterait la charge réelle résultant de la majoration des prix; toutefois, il poserait des problèmes. Par exemple, il ne permet pas de distinguer les besoins énergétiques "raisonnables" de la consommation "abusive"; il mène à une subvention des deux et conduit généralement à la surconsommation. Étant donné que le montant réel de l'aide peut être relativement réduit, le degré de raffinement et de précision qu'offrirait un rapport direct entre la prestation et la consommation ne justifierait peut-être pas les formalités administratives considérables qu'il exigerait.

Une deuxième solution de rechange consisterait à fonder l'aide sur une certaine norme, mettons la consommation moyenne. Supposons, par exemple, qu'un ménage typique de quatre personnes a une facture de chauffage de \$400 par année et que la majoration du prix du pétrole brut la porte à \$480; on pourrait alors établir la subvention moyenne à \$80, si l'on avait l'intention de compenser entièrement le ménage moyen pour la majoration des prix. On pourrait naturellement établir l'aide à un niveau inférieur si l'on devait tenir compte des contraintes budgétaires. On pourrait convertir le montant de \$80 pour une famille de quatre personnes en un montant de \$20 par habitant pour d'autres familles de taille différente ou, si l'on conçoit que les coûts du chauffage par tête diminuent à mesure que la taille de la famille s'accroît, en un montant de \$40, par exemple, pour la première personne du ménage, de \$20 pour la deuxième et de \$10 pour chaque personne en sus. Une

possible d'adopter une combinaison des méthodes mentionnées ci-dessus: le droit éventuel d'une famille aux prestations, en ce qui concerne les adultes qui la composent, pourrait dépendre de l'effort fourni pour travailler, tandis que le droit aux prestations, en ce qui concerne les enfants de cette famille, pourrait ne dépendre que du nombre d'enfants.

Credit d'impôt pour chauffage résidentiel

L'exemple ci-après de l'utilisation possible d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu implique la transformation fondamentale d'un programme existant. Il illustre également comment on peut utiliser un crédit d'impôt remboursable comme complètement à d'autres politiques, notamment la politique énergétique. Bien que l'exemple traite précisément du concept d'un crédit d'impôt pour chauffage résidentiel, les conclusions seront généralement applicables à d'autres subventions destinées aux producteurs ou aux consommateurs. On a soulevé récemment la question de l'opportunité de subventions pour les consommateurs, dans le contexte de la hausse rapide des prix, bien que dans le passé de telles subventions aient été consenties pour des biens essentiels, même durant les périodes de stabilité des prix.

Pour protéger les consommateurs contre les augmentations de prix, on peut mettre en oeuvre un programme de subventions pour que les prix restent bas, comme on le fait actuellement pour les prix du pétrole. Ce programme a pour lui l'avantage de la simplicité administrative puisque le gouvernement n'a à traiter qu'avec quelques raffineurs, au lieu d'avoir affaire à une multitude de consommateurs. Il limite l'octroi des bénéfices aux seuls consommateurs et les aide en proportion de leur consommation. Cependant, bon nombre de personnes qui seraient en mesure de se passer de subvention en profitent et souvent pour des objets de consommation qui ne sont généralement pas considérés comme des besoins essentiels. L'aide du gouvernement est ainsi émietée, au lieu d'être concentrée là où elle est le plus nécessaire. On conçoit que l'on pourrait plutôt utiliser un outil plus souple qui permettrait d'orienter l'aide de façon plus précise, par exemple, un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. On trouvera ci-après, sous les rubriques établies pour définir tout crédit remboursable, les caractéristiques possibles d'un tel crédit d'impôt.

Critères d'admissibilité: Quiconque achète un produit à base de pétrole (essence, mazout pour chauffage résidentiel, matières plastiques, etc.) pourrait être admissible à un crédit d'impôt pour consommation de pétrole. Toutefois, il est juste de penser que le gouvernement ne veut amoindrir l'effet des coûts majeurs du pétrole que dans le cas des besoins essentiels. Dans ce contexte, le besoin le plus pressant au Canada est probablement le chauffage résidentiel. Il semblerait d'autre part logique

sorte qu'il y ait peu de risque de désincitation au travail. Avec ce type de crédit, on peut établir le niveau des prestations et les barèmes de réduction de manière à adapter les coûts globaux du programme à presque toutes les contraintes budgétaires. Ces choix peuvent influencer sensiblement sur la répartition des prestations entre les catégories de revenu. Pour des niveaux de prestation donnés, plus le taux de réduction est bas, plus les niveaux auxquels les prestations cessent d'être élevés; plus le taux de réduction est élevé, plus les niveaux auxquels les prestations cessent sont

Certes, le recours à un faible taux de réduction élimine les préoccupations sérieuses au sujet de la "désincitation au travail"; toutefois, un faible taux de réduction signifie que le niveau des prestations ne peut être très élevé sans entraîner des paiements aux familles à revenu relativement élevé. On pourrait adopter une autre méthode consistant à fixer un taux de réduction légèrement plus élevé et à établir le revenu à partir duquel on réduit les prestations (le point de passage) à un niveau assez élevé pour éviter le risque de "désincitation au travail".

L'éventail de choix relativement à la structure des prestations permettrait d'utiliser le crédit d'impôt de supplément de revenu pour poursuivre divers objectifs de nature sociale et économique. Par exemple, si l'on voulait accorder la priorité à l'accroissement des incitants financiers au travail pour ceux dont les gains actuels sont très faibles, on pourrait établir le crédit d'impôt de façon à faire dépendre leur droit éventuel aux prestations de l'effort fourni pour travailler, tel que reflété par le revenu gagné. D'après cette méthode, ceux dont les gains annuels se trouvent au-dessous d'un certain seuil n'auraient pas droit aux prestations. Au-dessus de ce "seuil de gains", le droit éventuel aux prestations augmenterait en proportion directe des gains, jusqu'à ce que le droit éventuel maximal soit atteint, à un niveau de gains correspondant à peu près à un emploi à plein temps au salaire minimum (c'est-à-dire, de \$5,000 à \$6,000). Une fois le droit aux prestations établi sur la base des gains, le revenu total (gagné et non gagné) serait, naturellement, pris en ligne de compte pour déterminer le niveau des prestations effectivement dues. C'est la méthode utilisée pour le crédit d'impôt qu'on verse, aux Etats-Unis, au travailleur à faible revenu (Earned Income Tax Credit).

Si l'on voulait accorder la priorité aux familles avec enfants et disposant d'un faible revenu, le droit éventuel aux prestations pourrait ne dépendre que du nombre d'enfants. Comme dans le cas de la méthode exposée dans le paragraphe précédent, on prendrait naturellement en ligne de compte le revenu familial total pour déterminer le niveau des prestations à verser. Cependant, contrairement à la méthode ci-dessus, la présente méthode permettrait d'accorder des prestations aux familles avec enfants et à faible revenu, même si les parents n'avaient pas de revenu gagné, ou un revenu gagné faible; c'est-à-dire que le droit aux prestations ne dépendrait pas des gains.

Les méthodes exposées ci-dessus et qui visent à mettre l'accent sur divers objectifs poursuivis par le gouvernement dans l'établissement d'un crédit d'impôt de supplément de revenu ne sont pas les seules méthodes possibles, et elles ne s'excluent pas non plus mutuellement. Par exemple, il serait

(ii) structures de façon à éviter le cumul défavorable avec d'autres programmes; et

(iii) accessibles uniquement après qu'on aurait fourni la preuve de rattachement à la population active, mesurée par une évaluation de la disponibilité pour le travail.

En outre, le gouvernement fédéral encourageait les provinces à faire l'évaluation et les versements assez fréquemment. L'intégration de cette proposition exigeait certains compromis entre les caractéristiques théoriques décrites ci-dessus et les modalités administratives du régime fiscal.

Fréquence de l'évaluation et des versements: Le régime fiscal actuel, qui prévoit essentiellement la cotisation annuelle, ne permet pas pour l'instant de faire un rajustement en fonction des fluctuations de revenu qui surviennent au cours de l'année. Ce rajustement exigerait des modifications importantes au régime fiscal et c'est pourquoi il ne doit être envisagé que comme une possibilité à long terme. Toutefois, il est nettement possible de faire l'évaluation annuelle et le versement de fin d'année à titre de partie du remboursement d'impôt, comme cela se fait pour les divers crédits provinciaux remboursables fondés sur le revenu. On pourrait aussi faire une évaluation annuelle et des versements mensuels au cours de l'année suivante, comme pour le supplément de revenu garanti.

Prestations établies en fonction de la famille et examen du revenu: Puisque le supplément est destiné à aider les familles à faible revenu, il serait inapproprié d'adopter une unité déclarante qui n'englobe pas au moins les deux conjoints. En outre, la nature du supplément établi en fonction de la famille implique que la structure du bénéfice devrait varier suivant la taille de la famille. Etant donné la combinaison de ces facteurs, il faudrait établir une certaine forme d'annexe pour la déclaration du revenu de la famille. Comme on l'a vu sous le titre "caractéristiques générales", toute formule d'unité déclarante "conjointe" ou "familiale" entraîne des modifications majeures du régime fiscal sur les plans conceptuel et administratif.

Structure des prestations et cumul: Dans le cas d'un crédit fondé sur le revenu, les objectifs particuliers du supplément ont, sur la structure des prestations, des incidences directes qui dépassent largement les questions d'ordre général décrites ci-dessus. Par exemple, la proposition du mois de juin 1976 relative au supplément de revenu visait à éviter le risque de la "désincitation au travail" dans l'ensemble du régime de sécurité du revenu. A cette fin, il faut veiller à ce que les revenus disponibles ne fléchissent jamais à mesure que les gains s'accroissent. Par conséquent, on s'est préoccupé en particulier d'établir une structure des prestations telle que l'effet combiné de l'aide sociale et du supplément assure toujours un accroissement du revenu disponible à mesure que les familles gagnent davantage.

Dans le cadre d'un crédit d'impôt de supplément de revenu à la fin de l'année, on pourrait notamment atteindre ce résultat en abaissant suffisamment (par exemple, à 1 p. cent), le taux auquel les prestations de supplément sont réduites à mesure que le revenu s'accroît (c'est-à-dire le taux de réduction), de

relativement facile de désigner un déclarant par famille (par exemple, le conjoint dont le revenu est le plus élevé), étant donné que les déclarations des conjoints peuvent, dans la majorité des cas, être recoupées au moyen des noms et des numéros d'assurance sociale de ceux-ci, actuellement exigés sur toutes les déclarations.

Unité bénéficiaire: L'unité bénéficiaire devrait être un particulier, étant donné que les remboursements d'impôt ou les impôts exigibles sont calculés pour chaque particulier.

La définition du revenu: Le régime de crédit simple adopterait une définition du revenu déjà établie dans la déclaration d'impôt, par exemple, celle de revenu total, de revenu net ou de revenu imposable. On pourrait apporter certains changements sans trop compliquer les choses (par exemple, le supplément de revenu garanti est établi à partir du revenu net, auquel on ajoute le montant de la pension de vieillesse), mais il importe de restreindre au minimum le nombre de ces changements.

Structure des prestations: Le crédit remboursable fondé sur le revenu comporte deux volets. Premièrement, on établit le montant brut auquel une personne a droit. L'octroi d'un crédit simple nécessiterait des calculs fondés sur des renseignements déjà contenus dans la déclaration d'impôt ou facilement vérifiables, par exemple, le nombre de membres de la famille, le nombre d'enfants ou l'âge des membres de la famille. Deuxièmement, on fait l'examen du revenu c'est-à-dire que l'on établit le taux de réduction fondé sur le revenu. Un crédit simple fondé sur le revenu devrait comporter un taux de réduction relativement peu élevé, afin d'éviter les effets indésirables du cumul des taux de réduction et de taxation. Par exemple, les régimes provinciaux de crédit fondés sur le revenu ont établi des taux de 1 ou 2 p. cent du revenu imposable pour réduire le montant brut admissible. Cependant, l'utilisation d'un taux de réduction peu élevé a, entre autres, pour effet d'admettre des personnes à revenu relativement élevé aux prestations des programmes qui offrent un montant brut significatif.

Fréquence d'évaluation: Un crédit simple fondé sur le revenu comporterait la même période d'évaluation que le régime fiscal, soit l'évaluation annuelle fondée sur la déclaration d'impôt de fin d'année. Fréquence et mode de paiement: La méthode idéale consisterait à ajouter le montant du bénéfice accordé en vertu du crédit remboursable au montant du chèque de remboursement d'impôt, ou encore à affecter ce montant à la réduction des impôts autrement exigibles au moment de la production de la déclaration.

Credit d'impôt pour suppléer au revenu

La proposition fédérale de 1976 aux gouvernements provinciaux concernant le supplément de revenu exposait une forme de paiement de transfert particulier fondé sur le revenu, visant principalement le "travailleur à faible revenu" et versé éventuellement par les administrations provinciales. Les prestations devaient être:

(i) fondées sur la taille de la famille, sa composition et le niveau de revenu;

Toutefois, un programme plus généreux exigerait un taux de réduction plus élevé de façon à ne pas accorder de prestations aux familles relativement à l'aise. Ajouté au taux d'impôt positif, ce taux élevé de réduction aggraverait comme une mesure de désincitation. Supposons, par exemple, qu'un certain crédit fondé sur le revenu soit réduit de 35 p. cent dans la tranche de revenu de \$5,000 à \$10,000. Le taux d'imposition fédéral et provincial dans cette tranche pourrait s'établir à 25 p. cent, ce qui donnerait un taux marginal total de 60 p. cent, taux plus élevé que celui qui s'applique à la fois au revenu des familles plus pauvres et à celui des familles plus riches des tranches voisines. On pourrait améliorer la situation en s'assurant que les crédits fondés sur le revenu soient reliés plus étroitement au barème de taux d'impôt positif; on s'orienterait ainsi davantage vers un "système d'impôt négatif". Une telle décision impliquerait toutefois d'importantes modifications au régime fiscal actuel. De plus, compte tenu que les programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale offrent des prestations fondées sur le revenu, on pourrait, en ajoutant à celles-ci un crédit d'impôt fondé sur le revenu, obtenir des taux d'imposition combinés très élevés.

En résumé, si l'on veut verser des prestations fondées sur le revenu au moyen de crédits d'impôt remboursables, il faut choisir entre la poursuite de certains objectifs du système des prestations et les effets de leur mise en place du point de vue de la complexité administrative et du fardeau imposé au contribuable. Les exemples suivants illustrent la nature de ces choix dans le cas d'un crédit d'impôt remboursable simple fondé sur le revenu, d'un crédit d'impôt à titre de supplément de revenu, et d'un crédit d'impôt au titre du chauffage résidentiel.

Credit simple fondé sur le revenu

Il est possible d'adopter un crédit d'impôt remboursable simple fondé sur le revenu, qui accorderait des prestations aux groupes à faible revenu. La simplicité des éléments de conception, d'évaluation et de prestation du crédit minimiserait les complications supplémentaires de déclaration pour les contribuables, et d'administration pour les administrateurs fiscaux. La mise au point d'un tel crédit exigerait des décisions au sujet de chacun des éléments de base signalés dans les caractéristiques générales, soit les critères d'admissibilité, l'unité déclarante, l'unité bénéficiaire, la définition du revenu, la structure de l'avantage, la fréquence d'évaluation, et la fréquence et le mode de paiement.

Critères d'admissibilité: Les critères généraux d'admissibilité d'un crédit simple seraient établis à partir de renseignements figurant déjà dans la formule de déclaration d'impôt ou facilement vérifiables. Par exemple, l'âge du déclarant et sa province de résidence à la fin de l'année, ainsi que l'âge et le nombre des enfants à charge, sont des critères possibles qui figurent habituellement dans les déclarations d'impôt. Il serait possible d'adopter comme critère particulier un élément qui figure déjà dans la déclaration ou qui est facilement vérifiable.

Unité déclarante: L'unité déclarante en vertu du régime fiscal est essentiellement le particulier, et toute décision en vue d'adopter une unité déclarante différente pour un crédit d'impôt compliquerait les choses tant pour le contribuable que pour l'administration. Il est toutefois

(4) Le barème des prestations et le cumul

Évaluation en cours d'année: Le revenu et, peut-être aussi les autres facteurs considérés dans l'établissement de la prestation pourraient être évalués sur une base mensuelle ou trimestrielle régulière. Un rajustement des versements en fonction du revenu en cours d'année pourrait être effectué en fin d'année. Par rapport à l'évaluation annuelle, l'évaluation en cours d'année compliquerait sensiblement les modalités d'administration. Le système de retenues à la source a adopté comme unité déclarante "le particulier avec les personnes à charge" alors que bon nombre de crédits fondés sur le revenu devraient plutôt être fondés sur le revenu de la famille. Par conséquent, les revenus de tous les membres de la famille ne pourraient pas être évalués, au cours de l'année où les prestations ont été versées, par le système de retenues à la source. On risquerait donc, ainsi, d'aboutir à des paiements en trop. Il y a peut-être certaines mesures qui permettraient d'atténuer ces problèmes; mais c'est seulement à la longue -- si jamais on y parvient -- qu'on pourra élaborer une formule d'évaluation plus fréquente qu'une fois l'an qui soit administrable par le truchement du système de retenues à la source. En revanche, il serait possible de procéder à une évaluation plus fréquente par l'intermédiaire, soit de nouveaux bureaux régionaux du gouvernement, soit de ceux qui sont déjà en place. Toutefois, cette méthode ne constituerait pas une véritable administration de programmes par le truchement du régime fiscal.

Le "taux de réduction" représente une autre source de conflit. Ce taux ou barème sert à établir le montant du crédit définitif ou net par rapport au crédit brut et au revenu total soumis à l'examen. Le barème le plus simple comporterait un "point de passage" et un "taux de réduction". Le point de passage est un niveau déterminé de revenu au-dessous duquel les prestations ne seraient pas soumises à l'examen du revenu. Le taux de réduction est le taux auquel le crédit brut est réduit lorsque le revenu dépasse le point de passage. Par exemple, si le point de passage était de \$4,000, tout requérant ayant un revenu inférieur à ce chiffre recevrait le plein montant du crédit brut ou crédit de base. D'autre part, si le taux de réduction était de 10 p. cent, le crédit de base serait réduit de 10 p. cent du montant du revenu du requérant en sus de \$4,000, jusqu'à réduction du crédit à zéro. Le niveau du revenu auquel le crédit est réduit à zéro s'appelle le "niveau critique du revenu".

Le débat concernant la structure du taux de réduction débouche sur l'importante question de la possibilité du cumul. Ce dernier terme désigne la situation de la personne qui participe à plus d'un programme à un moment quelconque et découvre que chaque dollar supplémentaire de revenu gagné est réduit par chaque programme auquel il participe. L'effet combiné des taux d'impôt positif sur le revenu et de l'examen du revenu en fonction d'un ou de plusieurs programmes de crédits d'impôt peut donner des taux de réduction combinés très élevés. Or, les taux de réduction élevés minent les incitations à accroître le revenu.

Lorsque les prestations accordées en vertu d'un programme sont relativement peu élevées (par exemple, les prestations accordées en vertu des divers programmes provinciaux de crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu), il est possible d'adopter un taux de réduction peu élevé. L'effet des prestations ne se fera pas sentir à un niveau très élevé de l'échelle des revenus et n'entraînera pas de sérieux problèmes de cumul.

examen complet pour fins d'admissibilité. Il faut toutefois reconnaître qu'il y a une limite au nombre d'adaptations spéciales qu'il est réaliste d'apporter à la déclaration d'impôt, tant du point de vue du déclarant que de celui de l'administrateur.

Revenu net: On pourrait encore utiliser une autre définition relativement simple: celle du revenu net. En adoptant cette définition, le gouvernement subventionnerait, en fait, des personnes qui se prévalent de déductions à l'égard desquelles elles ont un certain choix, comme les primes d'un régime enregistré d'épargne-retraite. Cela ne serait peut-être pas souhaitable. Par contre, les cotisations au Régime de pensions du Canada (ou au Régime de rentes du Québec) et au Régime d'assurance-chômage sont aussi des déductions admises qui entrent dans le calcul du revenu net, et il pourrait être opportun, aux fins de certains crédits, de tenir compte de ces formes de revenu.

Revenu imposable: Les principales déductions faites du revenu net pour arriver au revenu imposable sont les exemptions personnelles à l'égard des personnes à charge. Toutefois, le calcul du revenu imposable tient aussi compte des déductions relatives au revenu d'intérêts et de dividendes, ainsi que des pertes en capital et autres pertes d'années antérieures. La encore, selon les objectifs d'un crédit particulier, l'idéal serait peut-être de tenir compte de ces éléments au moment de l'évaluation du revenu.

Il est difficile, évidemment, d'arrêter son choix sur une définition du revenu qui soit relativement simple. S'il est vrai que les quatre provinces en cause fondent l'octroi de leurs prestations sur le revenu imposable, il n'en reste pas moins que les prestations accordées sont relativement peu élevées. Pour des montants plus élevés, il ne serait peut-être pas approprié d'opérer sur cette base, et il faudrait en arriver à un choix difficile entre la simplicité et l'équité.

(3) Fréquence de l'évaluation

La fréquence de l'évaluation et, par conséquent, la possibilité d'opérer des rajustements, auront généralement plus d'importance dans le cas d'un crédit fondé sur le revenu que dans celui d'un crédit remboursable simple. Comme on l'a vu au cours de la discussion sur les crédits remboursables, le régime fiscal est fondé sur une formule d'évaluation et de rajustement annuels. Par conséquent, tout programme de transfert fondé sur le revenu qui vise à satisfaire aux besoins immédiats (par exemple, les régimes provinciaux d'assistance sociale et le régime d'allocations aux anciens combattants) ne présentent peut-être pas les caractéristiques appropriées à leur intégration. On a distingué deux principaux types de rajustements: l'évaluation annuelle et l'évaluation en cours d'année.

Évaluation annuelle: Le revenu et toutes les autres exigences seraient évalués à la fin de l'année en même temps que les déclarations d'impôt. Les prestations seraient globalement par chèque exactement de la même façon que les remboursements actuels des paiements d'impôts en trop, ou par versements échelonnés sur un certain nombre de mois.

fera entre les mesures à prendre pour éviter de verser des paiements non souhaitables et la compilation accrue des opérations administratives et des modalités de déclaration.

(2) La définition du revenu

Il est un autre domaine où il pourrait y avoir conflit entre les objectifs visés par un crédit en particulier et les caractéristiques propres au régime fiscal actuel; nous voulons parler de la définition du revenu aux fins de l'examen du revenu. Les quatre provinces qui accordent des crédits remboursables ont adopté une mesure relativement simple du revenu qui, pour les fins de l'impôt, est définie comme étant le "revenu imposable". Par exemple, l'Ontario réduit le montant brut du crédit d'impôt sur les ventes de 2 p. cent du revenu imposable. A l'opposé, il serait peut-être nécessaire d'adopter des formules plus détaillées de déclaration du revenu et des biens, comme l'exige le Régime du revenu de la famille en Saskatchewan, si l'on veut atteindre de façon plus précise les objectifs du programme. Mais ici, comme dans bien des options semblables où les objectifs entrent en conflit, il faut en venir à un compromis. Dans le cas qui nous occupe, il existe un compromis entre le parti de la simplicité, qui consiste à adopter les notions de revenu déjà définies dans le régime fiscal (revenu total, revenu net ou revenu imposable), et l'adoption de définitions spécialement adaptées aux objectifs d'un crédit particulier. De même, si l'on décide d'adapter la notion de revenu aux objectifs d'un certain crédit, il sera peut-être difficile de tracer une ligne de démarcation et de limiter le nombre de rajustements. Le cas du travailleur autonome présente des difficultés particulières, parce qu'il est en mesure d'exercer un certain contrôle sur le montant du revenu déclaré aux fins d'impôt. Quoi qu'il en soit, dans un système qui intègre le régime fiscal et les programmes de transfert, le jeu des rapports entre les deux régimes pourrait fortement limiter la souplesse nécessaire pour modifier les définitions du revenu aux fins de l'un ou l'autre des deux systèmes.

Revenu total: Le revenu total est la notion la plus générale du revenu que l'on puisse emprunter directement de la déclaration d'impôt. Il comprend certains paiements de transfert, tels les pensions de la sécurité de la vieillesse, les prestations en vertu du Régime de pensions du Canada et les prestations d'assurance-chômage, que l'on pourrait traiter de façon particulière aux fins de certains crédits. De tels paiements pourraient, par exemple, être entièrement déduits du crédit. En revanche, le revenu total ne tient pas compte de certains autres paiements de transfert, comme les indemnités pour accidents du travail et les allocations aux anciens combattants, dont on voudrait peut-être tenir compte. Le revenu total exclut la moitié des gains en capital. Il comprend toutefois la majoration de 50 p. cent du montant brut des dividendes de corporations canadiennes imposables, que les particuliers ne touchent pas vraiment. La déduction pour amortissement (D.P.A.) et d'autres éléments du revenu provenant du travail d'une personne à son compte, sur lesquels celle-ci peut exercer un contrôle, pourraient donner lieu éventuellement à une situation dans laquelle une personne ayant un flux de trésorerie ou un actif net important recevrait du gouvernement un crédit remboursable, chose sans doute inacceptable. Le Régime du revenu de la famille de la Saskatchewan a réglé ce problème en ne reconnaissant pas les déductions pour amortissement et en soumettant les actifs à un

Le principal salarié ou le conjoint dont le revenu est le plus élevé: On pourrait pallier au problème que pose le "conjoint de millionnaire" en accordant le crédit d'impôt uniquement au conjoint dont le revenu est le plus élevé (le principal salarié). C'est la méthode utilisée en Ontario pour calculer le crédit d'impôt foncier. On pourrait, par exemple, définir un crédit remboursable fondé sur la famille dont le montant de prestation brut dépendrait uniquement du nombre de ses membres. Le montant du crédit brut serait alors réduit en fonction du revenu du conjoint ayant le revenu le plus élevé. Toutefois, ce genre d'examen du revenu pourrait encore être source d'injustices au niveau de la famille, puisque deux familles ayant un revenu global identique pourraient toucher un crédit d'un montant différent après examen du revenu, à cause de la répartition de celui-ci au sein de la famille. Une situation semblable existe, bien sûr, dans le régime d'impôt sur le revenu actuel, mais elle n'a causé aucune difficulté sérieuse.

Il faut reconnaître que Revenu Canada ne pourra pas déterminer quel est le conjoint ayant le revenu le plus élevé, à moins que les deux conjoints ne fassent (ou ne soient obligés de faire) une déclaration d'impôt, ou qu'un conjoint ne soit déclaré personne à charge par l'autre, et que la définition du revenu adoptée soit celle du revenu net. Toute considération portant sur la présente définition d'unité déclarante et les deux suivantes, sur un plan spécifiquement théorique, devra tenir compte de ce problème et en évaluer l'importance.

Le principal salarié et son conjoint: Une autre façon de définir le revenu de l'unité déclarante serait de considérer la somme des revenus du principal salarié et de son conjoint. Cette méthode pourrait encore amener le paiement non souhaitable de prestations à certaines familles dont les parents ont un revenu modeste et les enfants un revenu élevé. Comme dans le cas précédent, si l'on possède les renseignements voulus pour déterminer et vérifier lequel des conjoints a le revenu le plus élevé, il ne faudrait que peu d'opérations pour établir la somme de leurs revenus et utiliser ce chiffre aux fins de l'examen du revenu. Néanmoins, toute décision en vue de l'adoption d'une formule de "déclaration conjointe" aurait des répercussions très importantes sur le régime fiscal, tant au niveau conceptuel que du point de vue des complications administratives.

La famille: Enfin, l'unité déclarante pourrait être la famille elle-même, englobant les revenus des enfants. Il existe toutefois un certain nombre de définitions possibles de la famille. Selon l'esprit du crédit d'impôt remboursable pour enfant, la définition ne pourrait s'appliquer qu'aux enfants de 18 ans et moins. Quoi qu'il en soit, le principal problème posé par cette formule d'unité déclarante, par rapport à la précédente, est de savoir jusqu'à quel point la réduction du nombre de paiements non souhaitables justifierait l'adoption d'une formule de déclaration plus complexe, étant donné que la plupart des enfants âgés de moins de 17 ans n'ont pas de revenus importants. Néanmoins, il pourra sembler anormal qu'une famille à faible revenu reçoive un crédit pour un enfant dont le niveau de revenu exige qu'il fasse sa propre déclaration d'impôt.

En utilisant n'importe laquelle de ces formules, il est possible de définir un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. Le choix dépendra des objectifs particuliers visés par un crédit quelconque et du compromis qu'on

Caractéristiques générales

Il est possible de faire varier le montant du crédit d'impôt remboursable selon le revenu de telle ou telle unité déclarante en établissant un rapport entre le crédit d'impôt et son revenu, et en réduisant le montant net du crédit à mesure que le revenu augmente. Les mêmes éléments doivent être définis dans le cas du crédit d'impôt remboursable simple et dans celui du crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu: critères d'admissibilité, unités déclarante et bénéficiaire, structure des prestations, fréquence de l'évaluation, et fréquence et mode de paiement ou de remise. Deux autres éléments s'ajoutent à cette liste: la définition du revenu et le problème du "cumul" dans la structure de l'avantage.

L'éventail des choix offerts pour ce qui est des éléments "conception", "évaluation" et "prestation" d'un crédit fondé sur le revenu est nettement lié à la façon dont ces éléments sont définis dans le régime fiscal. Plus la définition des éléments du crédit correspond aux définitions et aux notions fiscales actuelles, moins il est nécessaire d'apporter de modifications supplémentaires aux fins de l'administration du crédit. Toutefois, il se peut qu'on ne puisse atteindre une telle simplicité administrative qu'en sacrifiant la réalisation des objectifs d'un crédit fondé sur le revenu. Ces choix peuvent prendre une importance particulière dans le cas des éléments suivants: (i) l'unité déclarante; (ii) la définition du revenu; (iii) la fréquence de l'évaluation; et (iv) le barème de l'avantage et le cumul.

(1) L'unité déclarante

Aux fins du crédit d'impôt fondé sur le revenu, quatre options s'offrent lorsqu'il s'agit de définir l'unité déclarante, d'où la valeur nette du crédit sera déterminée: le particulier, le principal salarié de la famille (conjoint dont le revenu est le plus élevé); le principal salarié et son conjoint; et tous les membres de la famille.

Le particulier: L'unité déclarante la plus simple est le particulier, celui-ci constituant présentement l'unité nominale au titre du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Par exemple, le crédit d'impôt sur les ventes, en Ontario, peut être réclame par certaines personnes ayant 16 ans ou plus, résidant en Ontario le 31 décembre et n'étant pas déclarées comme personne à charge par un autre contribuable. L'adoption du particulier comme unité déclarante serait la plus compatible avec le régime fiscal actuel. Mais, dans le cas des programmes idéalement conçus en fonction des revenus de la famille, ce système aurait des effets fâcheux du fait que les particuliers à faible revenu toucheraient des prestations, même si le revenu total de la famille était très élevé (par exemple, le conjoint d'un millionnaire).

L'établissement d'un crédit d'impôt remboursable pour enfant en intégrant les allocations familiales et les exemptions à l'égard des enfants à charge n'entraînerait qu'un changement réel minime. Le coût global pour le gouvernement ne changerait à peu près pas, quoiqu'il pourrait se produire une certaine redistribution entre les groupes de revenu. Les mères continueraient de recevoir un chèque mensuel et le système de versement serait tout à fait indépendant du régime fiscal. En fait, il ne serait même pas nécessaire de prévoir un poste pour le crédit d'impôt remboursable dans la déclaration d'impôt de fin d'année, sauf pour majorer les paiements mensuels pour les groupes à revenu faible.

Deuxième étape: Elle consisterait à supprimer l'exemption "résiduelle" de \$152 à l'égard des enfants de moins de 16 ans et à réduire du même montant l'exemption pour les jeunes de 16 et de 17 ans. Cette étape produirait des recettes supplémentaires, étant donné que les particuliers qui réclament actuellement des exemptions à l'égard des enfants de moins de 18 ans verseraient augmenter leur impôt. Si les recettes ainsi produites servaient à majorer le montant du versement mensuel, les recettes fédérales resteraient inchangées et la situation relative actuelle des jeunes de 16 et de 17 ans serait maintenue. Cela simplifierait également le traitement des moins de 16 ans et résulterait en une certaine redistribution allant des familles à revenu élevé aux familles à revenu faible, puisque le crédit (soit le versement mensuel) aurait la même valeur, quel que soit le revenu du réclamant. La valeur des exemptions actuelles est liée directement au niveau du revenu et au taux d'impôt marginal, de sorte que les exemptions actuelles n'ont aucune valeur pour ceux qui n'ont pas de revenu imposable.

Troisième étape: Elle viserait à supprimer les exemptions résiduelles touchant les enfants de 16 et de 17 ans, et d'utiliser les recettes fiscales supplémentaires ainsi obtenues pour majorer le crédit de ce groupe. Suivant cette étape, les exemptions s'adressant aux enfants de moins de 18 ans seraient remplacées entièrement par des crédits dont la valeur serait plus importante pour les enfants de 16 et de 17 ans que pour ceux de moins de 16 ans.

Quatrième étape: Elle consisterait à éliminer l'écart de l'avantage selon l'âge (pour les moins de 16 ans et les moins de 17 ans), et à établir un crédit unique de valeur égale à l'égard de tous les enfants de moins de 18 ans pour qui l'on reçoit actuellement des allocations familiales. Encore une fois, l'augmentation d'impôt résultant de la suppression des exemptions servirait à financer la majoration du crédit remboursable au delà du niveau actuel des allocations familiales. Un tel régime de prestations amènerait une plus importante redistribution des familles à revenu élevé aux familles à revenu faible, ainsi qu'une redistribution allant des familles qui ont des enfants de 16 et de 17 ans à celles qui ont des enfants plus jeunes.

Si l'on devait retenir le versement mensuel des prestations aux mères, il faudrait verser par chaque mensuel le crédit remboursable pour enfant. Il est impossible de faire des versements aux mères par l'entremise du système de retenues à la source pour un certain nombre de raisons. Le système de retenues à la source n'englobe pas toutes les personnes qui y seraient admissibles. Il ne serait possible de verser aux mères, de cette façon, qu'environ 25 p. cent des prestations. (Le versement aux pères porterait ce chiffre à 75 p. cent.) Des problèmes d'ordre administratif et de mise en application se poseraient dans le cas des familles qui comptent plus d'une personne touchant un revenu de travail, dans le cas des particuliers qui ont plus d'un emploi, et dans le cas des travailleurs autonomes. La formation et la dissolution des familles, ainsi que les variations du mode de versement (par exemple, lorsqu'un bénéficiaire entre dans le système de retenues à la source ou en sort au cours de l'année) pourraient aussi donner lieu à des problèmes. Enfin, il faudrait prévoir un système de remboursement pour les employeurs dont les dépenses de crédit excèdent les impôts retenus.

chacune s'éloignant davantage du statu quo, mais s'orientant vers un système qui n'utilise que des crédits d'impôt remboursables pour fournir des prestations à l'égard des enfants. La mise en oeuvre ne devrait pas nécessairement commencer avec "la première étape" et les étapes intermédiaires pourraient se combiner.

Le tableau 2 illustre l'effet net des allocations familiales et des exemptions d'impôt à l'égard d'un enfant de moins de 16 ans pour des familles assujetties à des taux d'impôt marginaux divers. Selon le régime actuel, un particulier reçoit une somme imposable de \$308 en espèces (l'allocation familiale) et bénéficie d'une exemption d'impôt de \$460, dont la valeur nette varie suivant son taux d'impôt marginal. Cela représente l'équivalent d'un système selon lequel il recevrait un bénéfice de \$308 en espèces, non imposable (un crédit remboursable), et une exemption d'impôt de \$152, dont la valeur nette varierait encore suivant son taux d'impôt marginal. Les prestations totales des deux systèmes sont les mêmes suivant divers taux d'impôt marginaux, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 2.

TABLEAU 2
SYSTEME ACTUEL DE PRESTATIONS A L'EGARD D'UN ENFANT
1978
(en dollars)

Prestations			
Taux d'impôt marginal			
50%			
Système réel			
Allocation familiale	308	308	308
Moins l'impôt	0	-31	-154
Valeur de l'exemption de \$460	0	46	230
Prestation totale	308	323	384
Système équivalent			
Crédit d'impôt remboursable ⁽¹⁾	308	308	308
Valeur de l'exemption de \$152	0	15	76
Prestation totale	308	323	384

(1) Le crédit d'impôt remboursable ne serait pas imposable.

Première étape: La première étape de l'intégration des allocations familiales et des exemptions d'impôt consisterait à convertir le système actuel en son système équivalent, ainsi qu'illustré à la deuxième partie du tableau 2. Le système prévoirait un crédit d'impôt remboursable de \$308 par enfant et des exemptions de \$152 par enfant de moins de 16 ans (\$528 par enfant de 16 et de 17 ans).

remplace un important programme de transfert existant et, surtout, si le montant du transfert net du secteur public au secteur privé demeure relativement inchangé, il serait artificiel de traiter dorénavant le montant versé comme une réduction du revenu (un crédit remboursable) plutôt que comme dépense (paiement de transfert). La comptabilisation d'un crédit remboursable comme dépense explicite cerne avec plus d'exactitude la nature redistributive du régime. Une troisième façon de comptabiliser les paiements consisterait à considérer comme réduction de revenu la partie du crédit qui réduit l'impôt exigible, et comme dépense explicite toute partie des paiements qui est envoyée par chèque. Cette méthode a été adoptée par les Etats-Unis dans le calcul du crédit d'impôt sur le revenu gagné.

Credit d'impôt remboursable pour enfant

A l'heure actuelle, le système de dépenses ainsi que le régime fiscal prévoient un certain nombre de prestations à l'égard des enfants. La possibilité d'intégrer ces prestations à un crédit d'impôt constitue un bon exemple selon lequel on peut envisager les éléments d'un crédit d'impôt remboursable ainsi que les principales questions afférentes à l'intégration, au régime fiscal, des programmes de paiements de transfert existants. Vu l'importance qu'il y a de conserver les caractéristiques essentielles des allocations familiales, telles la distribution mensuelle et les versements faits aux mères, le crédit d'impôt remboursable pour enfant présenté ci-dessous conserve en fait toutes les caractéristiques d'un programme conventionnel de paiements de transfert faits par chèques mensuels, lequel est tout à fait indépendant du régime fiscal.

Les éléments du système de prestations de 1978 à l'égard des enfants sont les suivants:

(i) des allocations familiales imposables de \$25.68 par enfant de moins de 18 ans;

(ii) une exemption d'impôt maximale de \$460 à l'égard des enfants à charge de moins de 16 ans et de \$840 à l'égard des personnes à charge de 16 ans et plus, les deux exemptions étant sujettes à rajustement en fonction du revenu net de l'enfant; et

(iii) un crédit d'impôt non remboursable de \$50 par enfant de moins de 18 ans et résidant au Canada.

Au Québec et en Alberta, les paiements d'allocations familiales varient selon l'âge et (ou) le nombre des enfants d'une famille. Les allocations familiales sont généralement versées aux mères tandis que les exemptions à l'égard des enfants ont généralement pour effet d'augmenter le revenu net des maris.

Ci-après, sont exposées quatre étapes à l'intégration des allocations familiales et des exemptions à l'égard des enfants entièrement à charge et des autres personnes à charge. Elles sont présentées en séquence,

(1)

L'analyse ne tient pas compte de l'actuel crédit non remboursable de \$50 par enfant. La présente section touche d'abord les enfants et les exemptions à l'égard des enfants, certaines personnes de plus de 21 ans, dont les étudiants à temps plein et les infirmes, qui peuvent être réclamées à titre de personnes à charge en vertu des articles pertinents de la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'unité bénéficiaire est la personne à laquelle le paiement sera fait. Cette unité fera normalement partie de l'unité déclarante.

Une fois qu'on a réuni les renseignements relatifs aux critères d'admissibilité et aux unités déclarantes et bénéficiaires, on doit calculer le montant des prestations. La structure des prestations peut être extrêmement simple, par exemple un p. cent des exemptions personnelles totales en ce qui concerne le crédit d'impôt sur les ventes en Ontario, ou un peu plus complexe, tel le calcul du crédit d'impôt foncier. Des critères tels l'âge et le nombre des enfants, utilisés dans le cas des allocations familiales, pourraient facilement servir à ces fins.

Évaluation: Le deuxième élément qu'il importe de définir, en matière de crédit d'impôt remboursable, est la fréquence de l'évaluation (c'est-à-dire le nombre de fois qu'il faudra vérifier les critères d'admissibilité). A l'échelon provincial, les crédits d'impôt remboursables existants sont évalués une fois l'an au moment de la déclaration de fin d'année. La déclaration d'impôt est un document annuel qui reflète nécessairement la situation de l'année précédente. Toutefois, le régime fiscal peut, dans certaines circonstances, s'adapter à un changement survenu pendant l'année. Par exemple, les personnes ne résidant au Canada que pendant une partie de l'année peuvent, à la fin de l'année, réclamer des exemptions proportionnelles à leur durée de résidence, et un particulier peut modifier ses retenues à la source ou ses acomptes afin de tenir compte de la naissance d'un enfant à charge durant l'année. Toutefois, le régime fiscal actuel ne saurait amorcer des prestations ou, chose plus importante encore, mettre fin à ces prestations durant l'année sans l'initiative et la coopération du déclarant. En fait, il serait difficile, sur le plan administratif, de mettre fin aux paiements, même avec la coopération du déclarant.

Prestation (remise): En ce qui a trait au mécanisme de prestation d'un crédit remboursable, les principaux éléments sont la fréquence de la remise ou du paiement et le mode de paiement. La fréquence de la remise ou du paiement se rapporte à la fréquence du versement des prestations à l'unité bénéficiaire. Par exemple, les crédits d'impôts provinciaux remboursables existants sont versés une fois l'an, soit à la fin de l'année. Le mode de paiement implique à la fois la forme du paiement et le mécanisme même du versement. Le paiement peut se faire sous l'une ou l'autre des formes suivantes: paiement direct en espèces, réduction des impôts à payer, ou encore réduction sur le coût d'un bien ou d'un service. Le mécanisme de versement peut comporter un chèque envoyé par courrier, un transfert en espèces de personne à personne, ou une réduction des retenues fiscales périodiques. Le mode de prestation des crédits d'impôt provinciaux existants consiste en un chèque unique versé comme élément du remboursement d'impôt en fin d'année.

Comptabilisation des crédits d'impôt remboursables: Pour ce qui est de la comptabilité, il existe trois façons d'envisager les crédits remboursables: à titre de réduction de revenu; à titre de dépense explicite; ou en partie comme réduction du revenu et en partie comme dépense. Un nouveau programme à coût relativement peu élevé pourrait être comptabilisé comme réduction du revenu. Telle est l'approche adoptée par l'Ontario à l'égard de ses crédits d'impôt remboursables. Toutefois, si le crédit

Caractéristiques générales

Tel que noté plus haut, le gouvernement fédéral offre plusieurs crédits d'impôt non remboursables. Quatre provinces accordent en plus des crédits remboursables administrés par le biais du régime fiscal fédéral. On trouvera dans les paragraphes ci-après une description générale des divers éléments (conception, évaluation et prestation) que l'on doit déterminer afin de créer un crédit remboursable, ainsi qu'une description de la comptabilisation des crédits d'impôt remboursables. Nous présenterons ensuite une étude de cas portant sur l'intégration des allocations familiales et du régime d'impôt sur le revenu des particuliers.⁽¹⁾

Conception: Les principaux éléments à considérer dans la conception d'un crédit d'impôt remboursable sont les critères d'admissibilité, l'unité déclarante, l'unité bénéficiaire et la structure des prestations.

Les critères d'admissibilité permettent de déterminer les circonstances ou les conditions selon lesquelles les prestations seront versées, c'est-à-dire la présence d'enfants, l'âge, le lieu de résidence, le degré d'invalidité, etc. On doit pouvoir identifier ces critères au moyen des renseignements qui figurent habituellement dans la déclaration d'impôt ou que l'on peut obtenir facilement, sinon procéder par voie d'approximation. Par exemple, les résidents de l'Ontario au 31 décembre qui paient un loyer ou un impôt foncier peuvent réclamer le crédit d'impôt foncier de cette province. Tous les renseignements nécessaires sur l'état des revenus se trouvent, avec pièces justificatives à l'appui, ou bien dans la déclaration du particulier ou bien dans celles de son conjoint ou de son parent. Les données relatives au loyer ou aux impôts fonciers payés ne sont étayées par aucun document dans la déclaration et elles sont sujettes à vérification selon qu'on le jugera nécessaire. Le crédit d'impôt sur les ventes en Ontario est calculé en utilisant les exemptions personnelles totales comme valeur indicative des achats assujettis à la taxe provinciale.

L'unité déclarante précise la (ou les) personne(s) dont les conditions doivent être évaluées en regard des critères d'admissibilité. Ainsi, en Ontario, lorsque deux conjoints habitent ensemble, le crédit d'impôt foncier doit être réclame par celui dont le revenu est le plus élevé.

Si l'intégration des allocations familiales à l'impôt sur le revenu des particuliers est considérée comme un "crédit d'impôt remboursable pour enfant", il n'en est pas moins manifeste que ce crédit est tout à fait indépendant du régime fiscal et qu'il entraînera encore le versement mensuel de chèques, tout comme sous le régime actuel d'allocations familiales. L'appellation "crédit d'impôt remboursable" n'est donc pas tout à fait explicite. Toutefois, l'exemple permet d'illustrer en termes concrets les divers aspects que comporte l'intégration d'un programme particulier de paiements de transferts au régime de l'impôt sur le revenu personnel.

Chèques périodiques seulement: Il est évident qu'un grand nombre de bénéficiaires de certains programmes de paiements de transferts à versements rapprochés ne sont pas atteints par le système de retenues à la source ou de versements par acomptes. C'est normalement le cas des retraités qui reçoivent actuellement la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, et celui des mères de famille qui reçoivent actuellement l'allocation familiale. Si l'on veut atteindre ces personnes par un système de crédit d'impôt remboursable, les paiements par chèques devraient donc rester la principale méthode de paiement. Selon la nature du crédit, le montant précis d'un crédit d'impôt remboursable pourrait alors être établi à partir des renseignements contenus dans la déclaration de revenu, avec rajustement ultérieur (en trop ou en moins) au moment de l'évaluation.

Chèques périodiques ou retenues à la source: Ce système devrait être conçu de manière à inciter les gens à utiliser, autant que possible, le système de retenues à la source; de manière que les bénéficiaires ne jouissent pas de paiements sous les deux systèmes à la fois; et de manière à ne pas perdre de vue les personnes qui passent d'un système à l'autre. Deux possibilités ont été examinées. Toutes les deux comportent de sérieuses difficultés administratives.

Dans un cas, le bénéficiaire recevrait un document lui donnant droit aux paiements. Il pourrait le remettre à son employeur et retirer des prestations dans le cadre du système de retenues à la source, ou encore le remettre à l'organisme de paiement par chèques et recevoir des prestations par chèques. Ce système permettrait de s'assurer que les particuliers occupant plus d'un emploi ou les familles dont plus d'un membre travaille ne pourraient retirer des prestations de plus d'une source à la fois. L'adoption de cette méthode soulèverait un certain nombre de difficultés. La perte du document par la poste ou une lenteur anormale de livraison, lorsque le bénéficiaire change de situation professionnelle, entraîneraient des retards. Le document pourrait être falsifié ou devenir un article de commerce. S'il constitue le moyen de se prévaloir des prestations accordées à la famille, comme l'allocation familiale, que se passera-t-il si un conjoint quitte l'unité familiale et garde ce document, laissant à l'autre conjoint la charge des enfants? De plus, si le montant des prestations dues était supérieur au montant de l'impôt retenu à la source, comment la différence serait-elle payée? On ne pourrait guère demander aux employeurs de la combler, car les entreprises se trouveraient alors aux prises avec un nouveau genre de problème de liquidités.

Dans un autre cas, la solution tiendrait à l'établissement d'un système de recoupement central très efficace. Lorsqu'il embaucherait une personne, l'employeur informerait le bureau central d'inscription qui cesserait de verser des chèques et indiquerait à l'employeur s'il y a lieu de réduire le montant des retenues à la source. Au moment de la cessation du travail, l'employeur (ou l'employé) informerait le bureau central d'inscription pour amorcer le versement de chèques. Ce cas imposerait un autre fardeau administratif considérable au régime fiscal.

Chèques périodiques et retenues à la source: La seconde option consisterait à utiliser simultanément le système de retenues à la source ou de versement d'acomptes et le système de paiements par chèques. (Pour peu que l'on considère le régime actuel d'allocations familiales et d'exemptions au titre des enfants, ce système de paiement est actuellement en place.) S'il était possible de se prévaloir du montant global des prestations par l'intermédiaire des deux systèmes, certains s'arrangeraient probablement pour en bénéficier en double et occasionner des paiements en trop. C'est pourquoi le système devrait veiller à ce qu'on accorde, au cours de l'année, par chèque, une partie seulement du montant total du crédit d'impôt remboursable à tous les bénéficiaires, l'autre partie étant versée dans le cadre du système de retenues à la source ou de versements d'acomptes. Les montants versés au cours de l'année grâce à ces deux méthodes seraient comparés avec le montant annuel auquel chaque bénéficiaire a droit selon la déclaration de revenu de fin d'année, avec rajustement approprié dans le chèque de remboursement d'impôt annuel.

d'assistance sociale sont régulièrement évaluées et sont versées à intervalles rapprochés. Le droit au supplément de revenu garanti est évalué une fois par année et les paiements sont ensuite versés régulièrement au cours de l'année suivante. Les paiements de stabilisation à l'agriculture sont évalués et versés annuellement. Les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse sont évaluées une fois pour toutes et les paiements sont par la suite versés sur une base mensuelle. Les pensions d'anciens combattants sont susceptibles d'évaluation chaque fois que des blessures font l'objet d'un diagnostic.

Intégration de la prestation (remise): Le plus difficile est peut-être de savoir s'il est possible de se servir de l'actuel régime de perception d'impôt sur le revenu des particuliers pour verser effectivement les prestations, en particulier celles qui doivent répondre sans retard aux fluctuations du revenu. Le versement d'un bénéfice au moyen du régime fiscal exige que le montant de l'impôt perçu soit réduit. Si cela doit se faire au cours de l'année, il s'agit de restreindre les retenues à la source ou les versements d'acomptes. Si l'on procède une fois l'an, au moment de la cotisation consecutive à la déclaration, il faudra réduire le montant de l'impôt autrement exigible ou augmenter le montant du remboursement autrement dû.

Les auteurs de l'étude se sont penchés sur cinq façons de verser des prestations par l'intermédiaire du régime fiscal:

Un seul chèque par année: Un crédit d'impôt remboursable pourrait être accordé par l'émission d'un chèque versé à la fin de l'année. Les prestations pourraient être calculées à partir des renseignements fournis dans la déclaration d'impôt de fin d'année (c'est-à-dire la cotisation annuelle) et le paiement pourrait être intégré au chèque de remboursement annuel. (Ou bien encore on pourrait s'en tenir à la cotisation annuelle, mais en échelonnant le montant des prestations sur l'année suivante comme dans le cas du supplément de revenu garanti.)

Retenues à la source seulement: Lorsqu'un crédit d'impôt remboursable doit être versé à intervalles rapprochés par l'entremise du régime fiscal actuel (et non par l'intermédiaire d'un organisme distinct de prestation), il faut avoir recours au régime de retenues à la source. Il est toutefois évident que ce système ne permettra jamais d'atteindre tous les bénéficiaires. Certaines personnes n'ont jamais le statut d'employés. D'autres trouvent un emploi ou le perdent au cours de l'année. Pour verser à ces personnes les paiements auxquels elles ont droit, il faudra toujours recourir aux chèques envoyés par la poste.

Deux options sont possibles dans le cadre du régime de retenues à la source. D'une part, chaque bénéficiaire pourrait n'être considéré que sous un système à la fois: soit le système de retenues à la source, soit le système de paiements par chèque. D'autre part, tous les bénéficiaires recevraient par chèque une fraction du paiement total et ceux qui sont soumis au système de retenues à la source ou au système d'acomptes recevraient dans le cadre d'un système ou des deux à la fois, un paiement supplémentaire.

Intégration sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation

Une autre notion qu'il est possible de rattacher au crédit d'impôt est celle de l'examen du revenu. Lorsque le crédit d'impôt est établi en fonction du revenu, la valeur du bénéfice est calculée par rapport au revenu de l'unité déclarante, le bénéfice diminuant généralement au prorata de l'accroissement du revenu. Il va sans dire que le montant du crédit qui est accordé sans examen du revenu est déterminé seulement par des critères d'admissibilité (par exemple, l'âge du réclamant ou le nombre de personnes à sa charge) et ne dépend pas du revenu de l'unité déclarante. Autrement, la structure régissant l'octroi du bénéfice doit définir le revenu et préciser de quelle façon le montant accordé variera selon le revenu. Un crédit d'impôt dont l'octroi est fonction de l'examen du revenu peut être fondé sur une définition du revenu qui diffère de celle du régime fiscal concernant le revenu des particuliers.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus tôt, l'intégration des paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers implique l'intégration au niveau des trois notions suivantes: conception, évaluation et prestation (remise).

Intégration de la conception: L'intégration au niveau de la conception suppose que la détermination des paiements de transfert se fait selon des règles correspondant à celles qui sous-tendent le régime fiscal. Comme il a été mentionné plus haut, les principales notions théoriques du régime fiscal sont l'unité déclarante, la définition du revenu et le barème. Le barème ne serait pas normalement un élément utile à l'intégration de programmes de transfert à un régime fiscal octroyant un crédit d'impôt remboursable. Toutefois, l'intégration au niveau de la conception exige que le régime de transfert adopte, soit la même définition d'unité déclarante et, le cas échéant, de revenu que le régime fiscal, soit des définitions administrativement compatibles. Par exemple, les conditions d'admissibilité au supplément de revenu garanti sont fondées sur une définition du revenu qui tient uniquement compte des éléments signalés dans la déclaration d'impôt et un nombre minimal de calculs supplémentaires. Le supplément de revenu garanti est donc conceptuellement intégré au régime fiscal. (A noter que l'intégration conceptuelle d'un programme de transfert existant au régime fiscal actuel aurait pour effet de modifier la structure des avantages à supposer que les présentes caractéristiques structurelles du programme de transfert doivent être altérées de manière à coïncider avec celles du régime fiscal.)

Intégration de l'évaluation: A l'intégration sur le plan de l'évaluation, se rattache la question de savoir comment et à quels intervalles les conditions d'admissibilité à un bénéfice peuvent être vérifiées. La vérification faite à intervalles plus fréquents vise à assurer que les prestations versées répondent bel et bien aux changements de situation du prestataire. Cela exige que l'on soit fréquemment en rapport avec le dernier. Or, le régime fiscal actuel ne permet la vérification qu'à la fin de l'année, au moment où le contribuable produit sa déclaration d'impôt. D'autre part, les prestations accordées dans le cadre des programmes de transfert actuels sont évaluées et versées de diverses façons. Les prestations

Enfin, le gouvernement accorde des subventions et verse des paiements de transfert à des particuliers de façon indirecte. Par exemple, les paiements d'indemnité à l'importation du pétrole (versés aux raffinerie pour leur permettre de maintenir à la baisse le prix du carburant vendu aux consommateurs) peuvent être considérés comme des transferts accordés indirectement aux particuliers par le biais des raffineries. De même, en ce qui concerne les locataires, le gouvernement fédéral prévoit des paiements de transfert sous la forme de loyers dont le prix se situe en deçà du prix du marché; ces fonds sont donc distribués aux locataires par le biais des organismes provinciaux d'aide au logement. Le gouvernement subventionne également les taux d'hypothèque et verse des paiements directs aux propriétaires de maison dans le cadre du Programme d'aide à l'accession à la propriété.

Crédits d'impôt

Un crédit d'impôt est une somme déduite du montant des impôts à payer. Le régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers prévoit actuellement un crédit d'impôt sur les dividendes tirés de sociétés canadiennes imposables; un crédit d'impôt de base ou une réduction d'impôt (9 p. cent de l'impôt fédéral de base, plus \$50 par enfant à charge résidant au Canada et âgé de moins de 18 ans, exemption minimale de \$300 pouvant s'élever jusqu'à concurrence de \$500); un crédit d'impôt pour les impôts payés à l'étranger; un crédit d'impôt pour contributions versées aux partis politiques fédéraux et à leurs candidats; et un crédit d'impôt pour les fonds investis dans des actifs commerciaux spécifiques.

Quatre provinces ont adopté des crédits d'impôt qui sont administrés par le gouvernement fédéral. L'Ontario a adopté un crédit d'impôt foncier, un crédit de taxe de vente, un crédit d'impôt aux pensionnés et un crédit d'impôt à l'égard de contributions aux partis politiques; le Manitoba, un crédit d'impôt foncier et un crédit d'impôt au titre du coût de la vie; l'Alberta, un crédit d'impôt d'aide aux locataires; et la Colombie-Britannique, un crédit d'impôt aux locataires.

Les crédits d'impôt sont tantôt non remboursables, comme les crédits fédéraux actuels, tantôt remboursables, comme le sont les crédits provinciaux (sauf le crédit pour contributions politiques en Ontario). Un crédit non remboursable peut se traduire pour le contribuable par une réduction ou une annulation des impôts à payer. Toutefois, si son revenu est trop faible pour être assujéti à l'impôt, un crédit non remboursable ne lui sera d'aucun bénéfice. Le contribuable dont le montant d'impôt exigible est inférieur à la valeur possible de son crédit ne bénéficie de celui-ci que pour un montant égal à la valeur de son montant exigible.

Un crédit remboursable signifie que la personne reçoit le plein montant auquel elle a droit, même lorsque ce montant dépasse le montant de l'impôt autrement exigible. Autrement dit, si le crédit est supérieur au montant d'impôt exigible, la personne reçoit le montant excédentaire en espèces. Le crédit sert alors à réduire l'impôt au maximum, le montant excédentaire faisant l'objet d'un paiement direct dans le cadre d'un remboursement d'impôt de fin d'année. La structure permettant l'intégration d'un programme de transfert au régime fiscal touchant le revenu des particuliers devra prévoir le remboursement, si l'on veut inclure dans le programme de transfert les personnes à faible revenu et dont l'impôt exigible serait alors peu élevé ou nul.

PRINCIPAUX PAIEMENTS DE TRANSFERT ET ALLOCATIONS
VERSÉES À DES PARTICULIERS
PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES 1977-1978

TABLEAU 1

(en millions de \$)	
Pensions de sécurité de la vieillesse	3,633
Allocations familiales	2,152
Suppléments de revenu garanti	1,144
Allocations au titre du conjoint	110
Contribution du gouvernement à l'assurance-chômage	1,374
Pensions aux anciens combattants	414
Allocations d'anciens combattants	258
Allocations pour la formation de la main-d'oeuvre	205
Indemnités à l'importation du pétrole	800
Fonds de stabilisation des prix agricoles	352

Source: Prévisions budgétaires, Tableau 7.

Certains programmes de transfert sont de conception très simple et prévoient le versement de prestations uniformes qui sont en relation avec l'âge, le nombre de personnes à charge ou avec d'autres facteurs indépendants du revenu -- par exemple, les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse.

D'autres programmes de transfert sont fondés sur le revenu, notamment le supplément de revenu garanti et l'allocation au titre du conjoint. Étant donné que ces paiements de transfert se fondent sur le revenu annuel, ils ne sont généralement pas touchés par les variations du revenu du bénéficiaire pour l'année en cours. Pourtant, d'autres programmes de transfert fondés sur le revenu, comme les régimes provinciaux d'assistance sociale (qui sont financés à 50 p. cent par le gouvernement fédéral, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada), tiennent compte du revenu du bénéficiaire durant l'année et font donc l'objet d'évaluations plus fréquentes au cours de l'année.

Il y a un autre groupe de programmes de transfert du gouvernement qui sont fondés, ceux-là, sur les revenus antérieurs des bénéficiaires. Les programmes d'assurance sociale, tels le Régime d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, entrent dans cette catégorie. Le gouvernement participe également à un certain nombre de fonds de stabilisation à l'agriculture, dont les paiements dépendent d'un certain nombre de facteurs, notamment les cotisations des participants, les prix du marché agricole et les coûts de production.

Certains régimes de transfert tiennent compte de facteurs en sus de, ou autres que le revenu courant (ou antérieur). C'est ainsi que les pensions versées aux anciens combattants dépendent de la gravité des blessures attribuables au service militaire ou aggravées pendant celui-ci. Les allocations de formation de la main-d'oeuvre sont versées aux personnes inscrites à des programmes de ce genre.

d'impôt, déductions et exemptions accordées. Le taux marginal de l'impôt est le taux réel appliqué au dernier dollar de celui qui produit une déclaration à l'égard de son revenu imposable.

Un certain nombre d'instruments ont été mis au point pour administrer l'impôt sur le revenu des particuliers, soit la déclaration annuelle, le système de retenues à la source et le système d'acomptes.

La déclaration annuelle: C'est le principal instrument du régime. Elle doit être produite au plus tard le 30 avril de chaque année et les renseignements consignés portent sur l'année civile antérieure. Dans la déclaration, le contribuable calcule l'impôt exigible, joint les documents faisant foi des sommes retenues à la source ou payées par versements, et calcule enfin le solde dû au gouvernement ou le remboursement auquel il a droit.

Le système de retenues à la source: Les employeurs doivent retenir certains montants déterminés sur la rémunération de chaque employé et en faire remise au gouvernement fédéral, à titre d'impôt sur le revenu tiré d'un emploi. Le système de retenues à la source assure des rapports bien contrôlés et relativement fréquents entre l'employé et le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de l'employeur.

Le système d'acomptes: Toute personne dont le revenu assujéti au système de retenues à la source est inférieur à 75 p. cent du revenu net, doit verser des acomptes. Entrent dans cette catégorie les personnes établies à leur propre compte et celles qui ont d'importants revenus provenant d'intérêts, de dividendes ou de gains en capital. Les agriculteurs et les pêcheurs doivent verser, au plus tard le 31 décembre, les deux tiers du montant estimatif de l'impôt pour l'année (ou les deux tiers de l'impôt réel de l'année antérieure), et le solde au plus tard le 30 avril. D'autres personnes doivent verser des acomptes trimestriels sur la même base et le solde au plus tard le 30 avril. Ces versements sont administrés par le particulier, de sorte que le contrôle et les rapports fréquents propres au système de retenues à la source ne s'appliquent pas.

Paiements de transfert à des particuliers

Le gouvernement administre un certain nombre de programmes de transfert, au titre desquels certains particuliers reçoivent des paiements. Le tableau 1 indique les montants des paiements que comportent les principaux programmes de ce genre.

2. Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers et les paiements de transfert aux personnes

Idéalement, le débat sur l'intégration des paiements de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers devrait être mené à partir des trois notions suivantes: la conception du système ou les calculs nécessaires pour mesurer la valeur d'un paiement ou d'un bénéfice; le moment et la fréquence de l'évaluation du bénéfice; et la remise du bénéfice. Les diverses options qui s'offrent sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation sont subordonnées au mode de fonctionnement du régime fiscal des particuliers ainsi qu'aux objectifs du régime. Ces options dépendent aussi des objectifs et des caractéristiques propres aux divers programmes de paiements de transfert qui pourraient se prêter à l'intégration.

Régime d'impôt sur le revenu des particuliers

Aux fins du présent document, le régime d'impôt sur le revenu des particuliers peut être considéré comme étant essentiellement un "régime de perception". Toutefois, ce régime prévoit des mécanismes pour alléger ou supprimer, pour diverses raisons, le fardeau fiscal de certaines personnes et, comme on le verra plus loin, il existe une technique permettant d'utiliser le régime fiscal pour verser des fonds même aux personnes exemptées de l'impôt. Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers comporte un certain nombre de caractéristiques structurelles de base: l'unité déclarante, la définition de revenu et le barème nominal.

L'unité déclarante: Il s'agit de la personne ou des personnes dont on tiendra compte des ressources dans la détermination de l'impôt dû. L'unité déclarante nominale au titre du régime fiscal actuel est le particulier, mais la situation (le revenu et l'âge, par exemple) du conjoint et des personnes à charge peut modifier le montant de l'impôt exigible. L'unité déclarante peut en principe comprendre un ou plusieurs particuliers.

La définition de revenu: Cette notion englobe les montants inclus et exclus, les déductions et les exemptions dont il faut tenir compte dans le calcul du revenu total, du revenu net et du revenu imposable dans la déclaration de fin d'année. À noter que les revenus provenant de sources comme les indemnités d'accidents du travail, les pensions d'invalidité de guerre, les suppléments de revenu garanti, les allocations au titre du conjoint, les gains de loterie et les héritages, n'entrent pas dans le revenu aux fins de l'impôt. Il importe également de signaler que la loi de l'impôt sur le revenu ne considère que les flux de revenu; elle ne mesure ni ne tient compte des biens détenus, comme cela pourrait être souhaitable pour déterminer le besoin à l'égard d'un paiement.

Le barème nominal: Il définit les diverses tranches de revenu et le taux d'imposition applicable à chacune. Le taux réel de l'impôt, ou le montant des impôts exprimé en pourcentage du revenu total, est le résultat de l'effet combiné du barème nominal applicable et des divers crédits

Depuis quelques années, l'augmentation des dépenses du gouvernement, en particulier au chapitre des paiements de transfert, a mis en évidence la nécessité de rationaliser et d'accroître l'efficacité des programmes existants de transfert et de veiller à ce que tout nouveau programme atteigne précisément ceux qui sont visés. Cette augmentation des dépenses souligne également la nécessité d'améliorer constamment les modes de prestations de ces paiements aux particuliers et d'étudier des méthodes de paiements de rechange. A l'avenir, il pourrait devenir nécessaire de protéger davantage certaines couches de la population contre les effets d'importantes modifications de la structure des prix (par ex., ceux des aliments, du pétrole). Le gouvernement voudra peut-être, à ce moment-là, être en mesure de prendre des décisions concernant les variations structurelles des prix, indépendamment des décisions touchant la répartition des revenus. Il y parviendra dans la mesure où l'on pourra compenser les conséquences négatives des variations de prix pour certains groupes en modifiant comme il conviendra le régime de transfert et d'impôt sur le revenu.

C'est ainsi qu'on en est venu à l'idée d'examiner la possibilité d'intégrer les programmes de paiements de transfert au régime d'impôt actuel sur le revenu des particuliers pour déterminer dans quelle mesure l'intégration complète, au régime fiscal, des paiements de transfert permettrait d'atteindre ces objectifs.

1.	Introduction	1
2.	Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers et les paiements de transfert aux personnes	2
	Régime d'impôt sur le revenu des particuliers	2
	Paiements de transfert à des particuliers	3
	Credits d'impôt	5
	Intégration sur les plans de la conception, de l'évaluation et de la prestation	6
3.	Credits d'impôt remboursables	10
	Caractéristiques générales	10
	Credit d'impôt remboursable pour enfant	12
4.	Credits d'impôt remboursables fondés sur le revenu	16
	Caractéristiques générales	16
	Credit simple fondé sur le revenu	21
	Credit d'impôt pour suppléer au revenu	22
	Credit d'impôt pour chauffage résidentiel	25
5.	Régime de prestations de vieillesse	28
6.	Autres programmes de transfert	31
7.	Considérations à plus long terme	33
8.	Conclusions	37

Dans un cadre plus large, l'étude de la politique sociale a souvent débouché sur une forme quelconque d'intégration qui se traduirait par un revenu annuel garanti ou par le soi-disant impôt négatif sur le revenu. Si les avis diffèrent quant à la notion de revenu annuel garanti, il semble probable que l'on pourrait se rallier au commun dénominateur suivant: les versements aux particuliers seraient substantiels et remplaceraient à peu près tous les paiements de transfert actuels; ils seraient effectués tous les mois et ils répondraient aux besoins du moment des particuliers; ils seraient fonction de la taille des familles et du revenu de celles-ci; enfin, les versements pourraient (ou non) être en liaison étroite avec le régime fiscal.

L'impôt négatif sur le revenu comporterait généralement les mêmes caractéristiques que le revenu annuel garanti mais il suppose, en outre, un mécanisme qui s'intègre plus uniformément et plus parfaitement au régime fiscal. A vrai dire, l'impôt négatif sur le revenu supposerait non seulement une restructuration des programmes de transfert existants mais un réaménagement massif du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Il faudrait en arriver à une définition commune du revenu, à une unité commune pour fins d'imposition (famille, particulier, etc.). Quant au barème du bénéfice (c.-à-d. le barème d'après lequel les prestations feraient l'objet d'une "remise d'impôt" ou sont examinées en fonction du revenu), il devrait se fusionner parfaitement avec le barème prévu par l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu.

De nombreux problèmes liés à l'application de tels régimes continuent de susciter de sérieuses inquiétudes. Non moins importantes, bien sûr, à l'heure actuelle, sont les questions relatives au coût et à l'influence sur la motivation au travail. Le présent document de travail n'a pas pour but d'examiner ces questions d'envergure, non plus que d'émettre un jugement à cet égard. Plutôt, le document examine la possibilité, face au régime fiscal actuel, d'intégrer les programmes de transfert existants au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Rien n'empêche, pourtant, que bon nombre des enseignements tirés de l'analyse sur laquelle se fonde le document pourraient s'appliquer à l'un ou l'autre des projets plus ambitieux que nous venons d'évoquer.

En publiant cette analyse maintenant, le gouvernement espère qu'elle pourra faciliter la compréhension de son projet de crédit d'impôt remboursable pour enfant.

Le 24 août 1978, le ministre des Finances, l'honorable Jean Chrétien, annonçait que le gouvernement fédéral se proposait d'introduire des changements dans le régime global de prestations pour les enfants, y compris un crédit d'impôt remboursable pour enfant. Cette annonce représentait le point culminant d'une longue étude de la question par le gouvernement.

On examine depuis déjà plus de cinq ans, l'idée selon laquelle l'intégration de divers programmes de transfert au régime d'impôt sur le revenu des particuliers serait peut-être un bon moyen, pour le gouvernement, de réaliser un certain nombre de ses objectifs. En effet, l'usage de crédits d'impôt dans le régime fiscal fait l'objet de discussions depuis le dépôt, en 1967, du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité.

Au Canada, cette idée a été relancée en 1973 à la suite de la révision de la sécurité sociale et plus particulièrement par le projet du gouvernement fédéral d'établir une stratégie en matière de soutien et de supplément du revenu. Lorsque, après la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social de juin 1976, des doutes surgirent quant à la participation éventuelle des provinces - qui devaient être les agents distributeurs - à un régime conjoint de soutien et de supplément du revenu, l'idée du recours au régime fiscal fédéral pour la mise en oeuvre de ce projet n'en prit que plus d'importance.

Cette notion fut davantage mise en relief par la publication, au cours de l'automne 1976, du document de travail fédéral "La voie à suivre". Dans ce document, on attirait l'attention sur l'importance d'axer plus directement les mesures d'assistance sur les personnes dans le besoin et ce, par le biais d'une intégration plus poussée des programmes sociaux existants. On soulignait qu'il fallait atteindre cet objectif en faisant appel à des programmes qui favorisent l'entraide et à des mécanismes administratifs qui protègent la dignité des personnes visées.

Le gouvernement poursuivait donc son étude de l'intégration des programmes à caractère social au régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Un groupe de travail interministériel composé de fonctionnaires des ministères des Finances, de la Santé et du Bien-être social et du Secrétariat du Conseil du Trésor fut mis sur pied. Ce groupe de travail se rapportait directement à un comité directeur, établi sous la présidence de Marshall A. Cohen, à l'époque sous-ministre adjoint, Direction de la politique d'impôt et des relations fédérales-provinciales, au ministère des Finances. Le groupe de travail commençait ses activités à l'automne 1976 et fit rapport au Cabinet durant l'été de 1977. Après étude du rapport, l'on demanda aux ministères des Finances et de la Santé et du Bien-être social de poursuivre l'étude d'options précises, y compris la possibilité de l'intégration d'un crédit d'impôt remboursable pour enfant. Des analyses plus poussées sur la question furent donc élaborées et finalement, suivies du programme annoncé le 24 août dernier.

Intégration au régime fiscal des prestations des programmes sociaux

Document de travail
sur la possibilité d'intégration

novembre 1978

Intégration au régime fiscal des prestations des programmes sociaux

Document de travail
sur la possibilité d'intégration

novembre 1978



Ministère des Finances

Department of Finance
Canada